

● Mircea Duțu

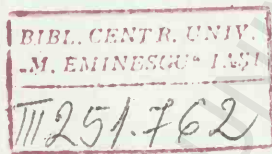
DREPTUL MEDIULUI

Tratat ●

Volumul I



III.251.762
v.1.



34/39

3/170

16

Mircea DUȚU

DREPTUL MEDIULUI

- Tratat -

Traité de Droit de l'environnement
Manual de Dreptul Mediului

Vol. I

Introducere în Dreptul Mediului
Dreptul mediului în România

Traducere de
Mircea Duțu, profesor universitar
Vasilica Dumitrescu, doctor în drept



1994
ISBN - 978-973-0-10000-0

Redactor: dr. Dinu Marin

Coperta: Adriana Popescu

Tehnoredactare

computerizată: Gabi Popescu, Paula Mirea

Revizie text: Vasilica Dumitraşcu

40320 3/170 16

Mircea DUȚU

DREPTUL MEDIULUI

- Tratat -

Traité de Droit de l'environnement
Manual of Environmental Law

Vol. I

- Introducere în Dreptul mediului
- Dreptul românesc al mediului



EDITURA ECONOMICĂ

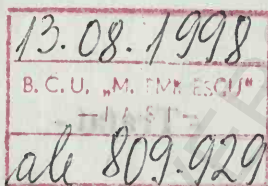


198941
B.C.U. - IASI

I.S.B.N.: 973-590-038-6

349.6

Dr. medicina
Prot. medicina



349.6 (492)

Dr. medicina
Romania

© Copyright Editura Economică, 1998

EDITURA ECONOMICĂ

78101, BUCUREȘTI, sector 1,
Calea Griviței nr.21, etaj VII,
tel./fax: 312.97.17; 312.22.48; 650.73.45;
E-mail adress: edecon@edecon.ro;
http: //www.edecon.ro

Comenzi la tel./fax: 650.79.20

CUPRINS

Cuprins.....	5
Cuvânt înainte.....	15
PARTEA I	
INTRODUCERE ÎN DREPTUL MEDIULUI.....	17
CAPITOLUL I	
DE LA DREPTUL NATURAL, LA DREPTUL NATURII.....	17
I. APARIȚIA ȘI DEZVOLTAREA REGLEMENTĂRIILOR JURIDICE PRIVIND MEDIUL.....	21
II. FORMAREA DREPTULUI MEDIULUI ÎN ROMÂNIA.....	25
1. Reguli vizând natura	25
2. Etapa premergătoare.....	26
3. Perioada modernă.....	26
4. Apariția și dezvoltarea legislației ecologice.....	28
5. Perioada 1950-1989 : Protecția „planificată”	29
6. Tranziția de la „dreptul mediului” la „dreptul pentru mediu”	31
7. Perspective în dezvoltarea dreptului mediului.....	33
III. MEDIUL ȘI POLITICA.....	35
1. Politicile de mediu: ecologia politică.....	35
2. Ecologismul: idee și acțiune socială.....	36
2.1. Apariția și evoluția mișcărilor ecologice.....	36
2.2. Asociațiile.....	37
2.3. Partidele.....	38
3. Ecologie versus democrație?.....	42
CAPITOLUL II	
NOȚIUNEA, TRĂSĂTURILE DEFINITORII ȘI DEFINIȚIA DREPTULUI MEDIULUI.....	45
1. Dreptul mediului - o nouă ramură de drept.....	45
2. Dimensiuni și particularități.....	46
3.1. Obiectul dreptului mediului.....	47
3.1.1. Definiția noțiunii de mediu.....	48
3.1.2. Elemente ale obiectului de reglementare.....	51
3.2. Metoda de reglementare.....	55
3.3. Caracterul normelor juridice.....	56
3.4. Calitatea subiectelor raporturilor juridice.....	58
3.5. Dreptul mediului - un drept de finalitate.....	59
3.6. Un drept de sinteză.....	59
3.7. De la dreptul individului, la dreptul speciei.....	59
4. Denumire.....	60
5. Definiție.....	61
6. Problema dreptului regional al mediului.....	64
6.1. Principii comune.....	65
6.2. Dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos	67
6.3. Izvoarele internaționale (regionale).....	68
6.4. Mecanisme permanente de cooperare regională.....	69

6.5.	Răspunderea internațională pentru prejudicii ecologice.....	70
6.6.	Concluzii: Spre un drept subregional de protecție a Mării Negre împotriva poluării.....	71
7.	Dreptul sănătății mediului.....	72
7.1.	Avizarea și autorizarea sanitară.....	74

CAPITOLUL III

DELIMITAREA DREPTULUI MEDIULUI

DE CELELALTE RAMURI ALE DREPTULUI.....	78
1. Dreptul constituțional și dreptul mediului.....	78
2. Delimitarea față de dreptul civil.....	79
3. Delimitarea față de dreptul administrativ.....	79
4. Delimitarea față de dreptul agrar.....	80
5. Dreptul mediului și dreptul muncii și securității sociale	80
6. Delimitarea față de dreptul urbanismului.....	80
7. Delimitarea față de dreptul energiei.....	82
8. Concluzii.....	82

CAPITOLUL IV

PRINCIPIILE FUNDAMENTALE ȘI FUNCȚIILE DREPTULUI MEDIULUI.....

I. PRINCIPIILE FUNDAMENTALE ALE DREPTULUI MEDIULUI.....	84
1. Principii fundamentale, elemente strategice de bază, modalități de implementare.....	84
2. Protecția mediului - obiectiv de interes public major.....	85
3. Principiul conservării.....	85
4. Principiul prevenirii.....	86
5. Principiul precauției în luarea deciziei.....	87
6. Principiul „poluatorul plătește”.....	88
7. „Elemente strategice” de bază	91
8. Modalități de implementare	92
II. Dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic.....	92
1. Necesitatea recunoașterii și garantării dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos și echilibrat.....	93
2. Raportul dintre dreptul la un mediu sănătos și echilibrat și celelalte drepturi fundamentale ale omului.....	94
3. Recunoașterea dreptului la mediu în legislațiile țărilor europene.....	96
4. Consacrarea dreptului fundamental la mediu la nivel internațional și regional.....	97
5. Consacrarea și garantarea dreptului la un mediu sănătos în legislația românească.....	99
6. Apărarea dreptului fundamental la un mediu sănătos prin instituția Avocatului Poporului.....	104
7. Îndatorirea generală a statului, persoanelor juridice și persoanelor fizice de a proteja mediul.....	105
III. Drepturile generațiilor viitoare.....	106
IV. Funcțiile dreptului mediului.....	107

CAPITOLUL V

IZVOARELE DREPTULUI MEDIULUI.....

1. Legea.....	109
1.1. Constituția.....	109
1.2. Codul.....	110
1.3. Legea propriu-zisă.....	110

1.4. Decretele-Legi.....	111
1.5. Tratatul internațional.....	111
2. Actele guvernamentale.....	111
3. Actele autorităților publice locale.....	112
4. Cutuma.....	112
5. Uzurile internaționale.....	113
6. Mijloace auxiliare.....	113
6.1. Jurisprudența (practica judiciară).....	113
6.2. Doctrina.....	113
6.3. Dreptul comparat.....	114
7. Conflictele de legi.....	114

CAPITOLUL VI

TEHNICI SI MODALITĂȚI GENERALE

DE REALIZARE A PROTECȚIEI MEDIULUI.....	115
---	-----

I. STRATEGIILE ȘI POLITICILE DE MEDIU.....	116
--	-----

II. PROCEDURI PREVENTIVE.....	118
-------------------------------	-----

1. Implantarea activităților.....	118
2. Omologarea produselor și aparatelor.....	118
3. Informarea administrativă și publică.....	119
4. Bilanțul de mediu (ecoauditul).....	121
5. Instrumente de gestiune aposteriori a poluărilor.....	122

III. PÂRGHIILE ECONOMICE ȘI FISCALE DE PROTECȚIE A MEDIULUI.....	124
--	-----

1. Protecția mediului.....	124
2. Măsuri stimulatorii economice și fiscale.....	126
3. Politica prețurilor în favoarea conservării mediului.....	128
4. Detaxările și subvențiile.....	128
5. Sistemele de consignație.....	129
6. Bursele de poluare.....	129
7. Spre o reevaluare a soluției de piață?.....	130
8. Marca-verde (eco-label).....	130
9. Situația din România.....	131
9.1. Fondul apelor.....	131
9.2. Fondul de ameliorare a fondului funciar.....	132
9.3. Fondul special pentru dezvoltarea sistemului energetic.....	132
9.4. Primele de împădurire.....	132
9.5. Fondul de conservare și regenerare a pădurilor.....	133
9.6. Fondul de protecție a vânatului.....	133
9.7. Fondul național de mediu.....	134

CAPITOLUL VII

REGLEMENTĂRI TEHNICE ȘI PROCEDURI SPECIALE.....	136
---	-----

I. REGLEMENTĂRI TEHNICE.....	136
------------------------------	-----

II. REGLEMENTAREA ACTIVITĂȚILOR ECONOMICE ȘI SOCIALE CU IMPACT ASUPRA MEDIULUI.....	139
---	-----

1. Procedura de evaluare și autorizare a activităților economice și sociale cu impact asupra mediului.....	140
1.1. Noțiunea și semnificațiile studiului de impact.....	141
1.2. Sisteme de realizare a studiului de impact.....	142
1.3. Cine efectuează studiul de impact?.....	142
1.4. Cerințe de legalitate a studiului de impact.....	143

1.5. Consecințele absenței studiului de impact.....	143
2. Procedura autorizării și studiului de impact în România.....	144
2.1. Reglementarea autorizării și studiului de impact în România anterioară Legii nr.137/1995.....	144
2.2. Procedura actuală de autorizare a activităților economice și sociale cu impact asupra mediului.....	145
2.3. Valabilitatea acordului și autorizației de mediu.....	148
2.4. Revizuirea acordului și autorizației de mediu.....	149
2.5. Suspendarea.....	149
2.6. Soluționarea litigiilor.....	149
2.7. Procedura de evaluare a impactului asupra mediului.....	149
2.8. Regimul studiului de impact ecologic.....	150
2.9. Publicitatea procedurii de autorizare.....	150
3. Situațiile tranzitorii.....	150
4. Schimbarea destinației.....	151
5. Controlul studiului de impact ecologic.....	152
6. Răspunderea privind studiul de impact.....	152
6.1. Răspunderea titularului proiectului sau activității supuse autorizării.....	152
6.2. Răspunderea executantului studiului de impact.....	153
6.3. Răspunderea administrației.....	153
6.4. Răspunderea penală.....	153
7. Eliberarea acordului de mediu fără studiu de impact.....	153
8. Autorizarea activităților din domeniul nuclear.....	154
9. Studiul de pericol.....	155
10. Auditul de mediu (ecoauditul).....	156
11. Implantarea activităților.....	156

CAPITOLUL VIII

RĂSPUNDEREA JURIDICĂ

ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI MEDIULUI

SECȚIUNEA I

RĂSPUNDEREA CIVILĂ ÎN DREPTUL MEDIULUI

1. Noțiunea și caracteristicile daunelor ecologice.....	159
1.1. Evaluarea daunelor ecologice.....	159
1.2. Repararea daunelor ecologice.....	162
1.3. Determinarea responsabilului pentru producerea pagubei ecologice.....	163
A. Legătura de cauzalitate.....	164
B. Modalități de desemnare a responsabilului pentru daunele ecologice.....	164
1.4. Desemnarea victimei.....	165
1.5. Modul de reparare.....	166
2. Răspunderea pentru prejudiciu în sistemul Codului civil.....	169
2.1. Răspunderea pentru culpă.....	169
2.2. Răspunderea comitenților.....	170
2.3. Problema abuzului de drept în domeniul ecologic.....	171
2.4. Răspunderea pentru tulburările (anormale) de vecinătate.....	173
3. Răspunderea civilă obiectivă.....	176
3.1. Regimul răspunderii pentru prejudiciu, instituit prin Legea nr.137/1995.....	178
3.2. Răspunderea civilă pentru pagube nucleare.....	185

3.3. Răspunderea civilă pentru pagubele cauzate mediului de către aeronave.....	196
---	-----

SECȚIUNEA a II-a

A. DREPTUL REPRESIV AL MEDIULUI.....	198
--------------------------------------	-----

1. Considerații generale.....	198
2. Categorii de contravenții.....	199
3. Subiecții răspunderii contravenționale în materia protecției mediului.....	201
4. Cauze care înlătură răspunderea contravențională.....	201
4.1. Prescripția aplicării sancțiunii contravenționale.....	202
4.2. Prescripția executării sancțiunii contravenționale.....	203
5. Procedura contravențională.....	203
6. Executarea sancțiunilor contravenționale.....	203

B. RĂSPUNDEREA PENALĂ ÎN FAVOAREA APĂRĂRII MEDIULUI.....	204
--	-----

1. Situația din dreptul românesc.....	205
2. Tendințe și propuneri.....	209
3. Concluzii.....	212

SECȚIUNEA a III-a

SANȚIUNI SPECIFICE DE DREPT AL MEDIULUI.....	213
--	-----

2. Sancțiunile specifice stabilite de Legea nr.137/1995.....	213
3. Sancțiunea la regimul protecției solului, prevăzută de Legea nr. 18/1991.....	215
3.1. Natura juridică a sancțiunii stabilită prin art.54 din Legea nr.18/1991.....	215
4. Concluzii.....	216

CAPITOLUL IX

CADRUL INSTITUȚIONAL. INSTITUȚIILE MEDIULUI.....	218
--	-----

I. IMPACTUL INSTITUȚIONALIZĂRII POLITICILOR MEDIULUI ASUPRA STRUCTURILOR ADMINISTRATIVE.....	219
--	-----

1. Organismele autonome.....	220
2. Crearea unui Minister al Mediului.....	221
3. Organismele interministeriale în sectorul mediului.....	223
4. Rolul autorităților locale în înfăptuirea politicii ecologice.....	224

II. INSTITUȚIILE MEDIULUI ÎN ROMÂNIA.....	224
---	-----

1. Scurt istoric.....	224
2. Instituțiile actuale ale mediului.....	227
2.1. Evoluția instituțiilor mediului după decembrie 1989; experiențe și concluzii.....	227
2.2. Circumscripțiile ecologice.....	232
2.3. Organisme consultative.....	234
2.4. Organisme interministeriale.....	234
2.5. Structuri de gestiune.....	234
3. Atribuții și răspunderi în materie de mediu conferite autorităților publice prin Legea nr. 137/1995.....	237
3.1. Atribuții și răspunderi ale autorităților pentru protecția mediului.....	238
3.2. Atribuții ale altor autorități ale administrației publice.....	238
3.3. Atribuțiile administrației publice.....	239
3.4. Alte autorități cu atribuții în domeniul mediului.....	240

PARTEA a II-a: Dreptul român al mediului

Titlul I: DREPTUL PROTECȚIEI NATURII	241
CAPITOLUL X	
PROTECȚIA RESURSELOR NATURALE	241
1. Considerații generale	241
2. Regimul juridic general al protecției resurselor naturale și conservării biodiversității	242
2.1. Principiul priorității măsurilor de protecție a naturii în raport cu alte interese	242
SECȚIUNEA I	
PROTECȚIA APELOR ȘI A ECOSISTEMELOR ACVATICE	243
1. Evoluția reglementărilor juridice privind protecția și gospodărirea apelor	243
2. Regimul juridic general actual al apelor	244
3. Regimul de protecție și utilizare durabilă a apelor	245
3.1. Clasificarea apelor supuse ocrotirii	245
3.2. Regimul juridic al „patrimoniului public” al apelor	246
3.3. Reguli de protecție a mediului acvatic	247
3.4. Avize, notificări, autorizații	249
3.5. Mecanismul economic în domeniul apelor	251
4. Protecția mediului maritim	253
5. Gestiunea apelor în România	254
6. Răspunderea contravențională privind regimul de protecție a apelor	262
SECȚIUNEA a II-a	
PROTECȚIA ATMOSFEREI	268
1. Definiții	268
2. Reglementările în materie	269
3. Prevenirea și combaterea poluării industriale a atmosferei	272
4. Protecția împotriva poluării aerului de către aeronave	274
5. Combaterea poluării aerului produse de autovehicule	274
6. Măsuri naționale de protecție a stratului de ozon	275
SECȚIUNEA a III-a	
PROTECȚIA SOLULUI, SUBSOLULUI ȘI A ECOSISTEMELOR TERESTRE	278
1. Regimul juridic general de protecție	278
2. Protecția solului	278
3. Protecția solului prin lucrările de amenajări și îmbunătățiri funciare	280
4. Protecția subsolului	281
4.1. Considerații generale	281
4.2. Evoluția reglementărilor în materie	281
4.3. Regimul legal actual de protecție	282
4.4. Regimul de explorare, dezvoltare și explorare a petrolului	282
5. Protecția ecosistemelor terestre	283
5.1. Regimul de gospodărire durabilă și protecție a pădurilor stabilit de Codul silvic (Legea nr. 26/1996)	284
SECȚIUNEA a IV-a	
PROTECȚIA FAUNEI	293
I. Drepturile animalului	293
1. Statutul juridic general al animalului	294
2. Statutul juridic al animalului în dreptul român	295
II. Protecția faunei sălbatice	295
A. Protecția fondului cinegetic	296

1. Principiile generale ale regimului juridic al fondului cinegetic.....	296
1.1. Fondul cinegetic reprezintă o resursă naturală de interes național și internațional.....	296
1.2. Vânatul - bun public de interes național.....	296
1.3. Administrarea și gospodărirea durabilă a fondului cinegetic.....	297
1.4. Exercițarea vânătorii în scopul ameliorării calității.....	297
2. Administrarea și gestionarea fondului cinegetic.....	297
3. Răspunderea civilă pentru pagubele cauzate de vânat.....	298
4. Obligațiile deținătorilor de terenuri.....	299
5. Fondul de protecție a vânatului.....	300
6. Protecția vânatului.....	300
7. Regimul de exercitare a vânătorii.....	300
7.1. Permisul de vânatoare.....	300
7.2. Autorizația de vânatoare.....	301
8. Răspunderi și sancțiuni.....	301
B. Protecția fondului piscicol și exercitarea pisciculturii.....	301
C. Protecția fondului cinegetic și a fondului piscicol din apele de munte.....	302
CAPITOLUL XI	
CONSERVAREA BIODIVERSITĂȚII.....	303
SECȚIUNEA I	
REGIMUL ARIILOR PROTEJATE	
ȘI AL MONUMENTELOR NATURII.....	303
I. CATEGORII DE ARII PROTEJATE ÎN DREPTUL COMPARAT.....	304
II. CATEGORII UICN DE ARII PROTEJATE.....	305
1. Categorii și trăsături definitorii.....	306
2. Gestiunea ariilor protejate.....	309
III. CATEGORII DE ARII PROTEJATE ÎN VIZIUNEA CONSILIULUI EUROPEI.....	310
IV. PROPUNERILE COMISIEI UNIUNII EUROPENE.....	310
V. REGIMUL JURIDIC AL ARIILOR PROTEJATE ȘI MONUMENTELOR NATURII ÎN ROMÂNIA.....	312
1. Evoluția reglementărilor în materie.....	312
2. Regimul juridic general al ariilor protejate.....	314
3. Procedura de autorizare a activităților de recoltare, capturare și achiziție a plantelor și animalelor din flora și fauna sălbatică din România în scopul comercializării.....	315
SECȚIUNEA a II-a	
REGIMUL DE PROTECȚIE ȘI CONSERVARE	
A REZERVAȚIEI BIOSFEREI „DELTA DUNĂRII”.....	316
1. Evoluția reglementărilor vizând protecția și conservarea Deltei Dunării.....	317
2. Reglementările internaționale privind protecția și conservarea Deltei Dunării.....	317
2.1. Protecția Deltei Dunării ca obiectiv al patrimoniului mondial.....	318
2.2. Protecția Deltei Dunării ca zonă umedă de importanță internațională.....	319
2.3. Conceptul de rezervație a biosferei.....	319
3. Legea privind constituirea Rezervației Biosferei Delta Dunării.....	320
3.1. Zonele de protecție ale Rezervației.....	321
3.2. Regimul de administrare.....	322
3.3. Atribuțiile Administrației Rezervației Biosferei Delta Dunării.....	322

3.4.	Exploatarea durabilă a patrimoniului natural din domeniul public de interes național.....	324
3.5.	Regimul sancționator.....	325
4.	Concluzii.....	327

TITLUL II

DREPTUL PREVENIRII ȘI COMBATERII POLUĂRII.....	329
--	-----

CAPITOLUL XII

REGLEMENTAREA ACTIVITĂȚILOR PERICULOASE PENTRU MEDIU.....	329
---	-----

SECȚIUNEA I

REGIMUL SUBSTANȚELOR ȘI DEȘEURILOR PERICULOASE, PRECUM ȘI AL ALTOR DEȘEURI.....	329
1. Supravegherea și controlul gestionării substanțelor și produselor toxice.....	331
2. Regimul special de gestionare a deșeurilor periculoase.....	332
3. Importul deșeurilor și al substanțelor periculoase în România.....	333
4. Regimul deșeurilor re folosibile.....	334
5. Răspunderea penală pentru nerespectarea dispozițiilor privind importul de deșeuri și reziduuri.....	335
6. Regimul materiilor explozive.....	336
6.1. Autorizarea și înregistrarea deținătorilor de materii explozive.....	336
6.2. Operațiuni cu materii explozive și evidența acestora.....	337
7. Răspunderea penală pentru nerespectarea regimului materiilor explozive.....	337
8. Regimul general al produselor și serviciilor periculoase pentru mediu.....	338

SECȚIUNEA a II-a

REGIMUL ÎNGRĂȘĂMINTELOR CHIMICE ȘI AL PRODUSELOR ANTIPARAZITARE.....	340
1. Reguli generale.....	340
2. Regimul produselor de uz fitosanitar.....	340
2.1. Omologarea produselor de uz fitosanitar.....	341
2.2. Fabricarea, comercializarea și utilizarea produselor fitosanitare.....	341
2.3. Regimul de efectuare a tratamentelor de combatere a bolilor, dăunătorilor și buruienilor în agricultură și silvicultură.....	343
2.4. Sancțiuni pentru nerespectarea normelor la regimul produselor de uz fitosanitar.....	344

SECȚIUNEA a III-a

REGIMUL PRIVIND ASIGURAREA ÎMPOTRIVA RADIAȚIILOR IONIZANTE ȘI SECURITĂȚII SURSELOR DE RADIAȚII.....	345
1. Răspunderea penală pentru nerespectarea regimului desfășurării în siguranță a activităților nucleare.....	348
1.1. Infrațiunea de nerespectare a regimului materialelor nucleare sau al altor materii radioactive.....	348
1.2. Amenințarea cu folosirea materialelor nucleare sau a altor materii radioactive.....	349
1.3. Răspunderea contravențională.....	349

SECȚIUNEA a IV-a

REGIMUL DE PROTECȚIE ÎMPOTRIVA DEZASTRELOR.....	350
---	-----

1. Riscurile majore și consecințele lor.....	350
2. Organisme special constituite.....	352
3. Atribuțiile autorităților administrației publice centrale și locale.....	353
4. Obligații ce revin persoanelor juridice în privința asigurării împotriva dezastrelor.....	353
5. Noțiunea de accident major.....	353
6. Strategia națională, programe naționale de pregătire și planuri operative.....	354
7. Fondurile pentru asigurarea apărării împotriva dezastrelor.....	354
8. Sancțiuni pentru nerespectarea regimului de apărare împotriva dezastrelor.....	355
CAPITOLUL XIII	
PROTECȚIA MEDIULUI URBAN.....	356
SECȚIUNEA I	
PROTECȚIA AȘEZĂRILOR UMANE.....	356
1. Răspunderile autorităților publice locale, persoanelor fizice și juridice.....	356
2. Protecția mediului în documentațiile de urbanism și amenajarea teritoriului.....	357
3. Autorizarea construcțiilor în zonele protejate.....	359
4. Regimul juridic al calității în construcții.....	360
5. Normele de igienă și sănătate publică.....	361
5.1. Norme de igienă și recomandări privind mediul de viață al populației;.....	361
SECȚIUNEA a II-a	
REGIMUL DE PREVENIRE ȘI COMBATERE A POLUĂRII SONORE.....	364
1. Noțiunea de zgomot.....	364
2. Efectele zgomotului sunt multiple.....	364
3. Regimul juridic al prevenirii și combaterii poluării sonore.....	365
Anexa nr. 1	368
I. Legi.....	368
II. Ordonanțe ale Guvernului României.....	368
III. Hotărâri ale Guvernului României.....	369
IV. Ordine ale Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului (M.A.P.P.M.).....	370
V. Ordine ale altor ministere.....	371
VI. Ordine comune ale mai multor ministere.....	372
VII. Standarde tehnice.....	372
CONVENȚII ȘI ACORDURI MULTILATERALE DIN DOMENIUL PROTECȚIEI MEDIULUI ȘI CONSERVĂRII NATURII LA CARE ROMÂNIA ESTE PARTE.....	
	373
CONVENȚII ȘI ACORDURI BILATERALE LA CARE ROMÂNIA ESTE PARTE.....	
	378
ARIILE NATURALE PROTEJATE ȘI MONUMENTELE NATURII DE PE TERITORIUL ROMÂNIEI.....	
	380
Bibliografie generală.....	403

1	1	1
2	2	2
3	3	3
4	4	4
5	5	5
6	6	6
7	7	7
8	8	8

CAPITOLUL XII

PROTECȚIA MEDULUI URBAN

SECȚIUNEA I

1	1	1
2	2	2
3	3	3
4	4	4
5	5	5
6	6	6
7	7	7
8	8	8

SECȚIUNEA II

1	1	1
2	2	2
3	3	3
4	4	4
5	5	5
6	6	6
7	7	7
8	8	8

CONVENȚII ȘI ACORDURI ÎN MATERIA

1	1	1
2	2	2
3	3	3
4	4	4
5	5	5
6	6	6
7	7	7
8	8	8

LA CARE ROMANIA ESTE PARTE

1	1	1
2	2	2
3	3	3
4	4	4
5	5	5
6	6	6
7	7	7
8	8	8

LA CARE ROMANIA ESTE PARTE

1	1	1
2	2	2
3	3	3
4	4	4
5	5	5
6	6	6
7	7	7
8	8	8

LA CARE ROMANIA ESTE PARTE

1	1	1
2	2	2
3	3	3
4	4	4
5	5	5
6	6	6
7	7	7
8	8	8

CUVÂNT ÎNAINTE

Dacă în urmă cu nu mai mult de două decenii, juriștii de marcă precum R. Drago considerau drept absurdă ideea existenței unui drept al mediului ca disciplină de sine stătătoare, astăzi afirmarea sa că nouă ramură de drept și domeniu inedit de cercetare științifică a devenit o realitate incontestabilă.

Drumul relativ scurt, la nivelul istoriei unei științe, de la naștere, la impunere în câmpul disciplinelor nu a fost și nu este lipsit de dificultăți.

Ritmul rapid de reglementare juridică presupune un efort susținut de conceptualizare, prin crearea unor noțiuni și instituții proprii, mult diferite de cele tradiționale. Caracterul interdisciplinar al domeniului supus investigației complică și mai mult un atare demers.

Lucru valabil și pentru odiseea dreptului mediului în România.

Într-o primă etapă, situată în timp înainte de 1990, în condițiile unor reglementări dispersate și concepute mai ales pentru a fi invocate și, mai puțin, pentru a fi aplicate, ideea dreptului mediului ca ramură și disciplină juridice distincte s-a impus cu greu. Când, în urmă cu 7 ani, am publicat primul studiu (în „Revista română de drept” nr. 5/1989) în care am subliniat această necesitate, am prefigurat noțiunea și trăsăturile definitorii ale unei atare discipline, lumea juriștilor nu a reacționat în nici un fel. În toamna aceluiași an, 1989 noiembrie, depuneam la Editura științifică și enciclopedică manuscrisul primului volum de drept ecologic.

Cunoscutele evenimente din decembrie 1989 aveau însă să zădărnicească apariția lucrării. Poate că a fost mai bine așa !

④ După 1990, dreptul mediului a căpătat „drept de cetate” fiind înscris în rândul disciplinelor obligatorii ale programelor de studiu din facultățile de drept. Reînnodarea preocupărilor, în alt context, s-a izbit însă de același vid legislativ. Noua disciplină a trebuit să-și construiască treptat fizionomia, să folosească frânturi de reglementări și să se bazeze mai ales pe exemplul legislațiilor străine, al dreptului comunitar european și chiar al dreptului internațional al mediului. De altfel, în condițiile vitrege ale legislației interne, ne-am îndreptat atenția spre reglementările internaționale, publicând un drept internațional și comunitar al mediului (1995).

În sfârșit, după numeroase peripeții, în penultima zi a anului 1995 a intrat în vigoare Legea protecției mediului (nr. 137).

✱ Noul act normativ pune, în ciuda imperfecțiunilor sale, temelia dreptului mediului în România. Multe dintre căutările și zbaterile de până acum își găsesc astfel rezolvarea. Sunt consacrate principii noi, moderne, în consonanță cu cele promovate în lumea occidentală, se creează osatura generală a sistemului juridic de protecție a mediului.

⑥ Sunt create, astfel premisele afirmării unui veritabil drept românesc al mediului.

Din această perspectivă, primordial este ca Legea nr. 137/1995 să fie completată cât mai curând posibil, cel puțin cu setul de 17 legi speciale pe care chiar ea le

preconizează, putându-se realiza astfel dezideratul unui "cod al mediului". Iar bucuria cea mai mare a cercetătorului este aceea că multe dintre ideile sale prind viață prin voința suverană a Legiuitorului.

Un singur exemplu. În manualul din 1993, propuneam, printre altele, construirea unui sistem specific al răspunderii civile în materie ecologică, având ca elemente definitorii un concept clar, coerent al daunei ecologice, consacrarea unui fundament obiectiv, pentru risc al răspunderii, reglementarea unei răspunderi solidare a coautorilor prejudiciului, recunoașterea dreptului la acțiune al tuturor cetățenilor pentru repararea atingerilor aduse mediului (ca o consecință a dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos)... Dauna ecologică ridică, mai degrabă, o problemă de reparație, decât de răspundere, în sensul substituirii răspunderii cu asigurarea...(Mircea Dușu, **Dreptul mediului**, 1993, p. 107).

Iar aceste idei au fost transpuse, ca atare, în articolele 5, 80 și 86 din Legea nr. 137/1995 !

În acest mod, o instituție juridică fundamentală, cea a răspunderii civile delictuale, a cunoscut, după secole, dezvoltări extraordinare. Tot așa, încă din 1992 am subliniat necesitatea ca dispozițiile lacunare ale Constituției din 1991 în privința dreptului fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic să fie dezvoltate corespunzător de Legea-cadru în materie, lucru ce s-a întâmplat prin Legea nr. 137/1995.

Este o situație prea edificatoare spre a nu fi evocată, cu tot riscul de a fi acuzat de lipsă de modestie !

Este suprema satisfacție a cercetătorului jurist, printre puținele oferite de o lume în care problemele protecției mediului sunt, încă, văzute ca preocupări bizare sau, cel mult, exotice ! În același timp, dreptul mediului a cunoscut dezvoltări semnificative și la nivel internațional, afirmându-se astăzi ca domenii și discipline autonome dreptul internațional al mediului (aparținând marii familii a dreptului internațional public) și, respectiv, dreptul comunitar al mediului (sector al dreptului comunitar european).

Așa se face că, astăzi dreptul mediului, un veritabil drept al speciei umane, indispensabil supraviețuirii sale se prezintă ca interferență a trei cercuri de manifestare a fenomenului juridic: dreptul național, dreptul internațional (care, prin ratificare, este asimilat primului nivel) și dreptul comunitar al mediului (care, în prezent ridică problema armonizării legislației interne, iar din perspectiva aderării la Uniunea Europeană, presupune receptarea adecvată a acestuia).

Din motive mai ales didactice, am optat pentru prezentarea dreptului mediului din perspectiva ramurilor juridice tradiționale: dreptul intern, dreptul internațional și dreptul comunitar, ținând seama că, la nivelul actual de dezvoltare a sa, predominante rămân (încă) trăsăturile genului proxim în raport cu particularitățile definitorii. Într-o atare perspectivă, materia generală a fost structurată pe patru mari domenii: o introducere generală în dreptul mediului, dreptul român al mediului, dreptul internațional al mediului și dreptul comunitar al mediului.

Mircea Dușu

martie, 1998

PARTEA I

INTRODUCERE ÎN DREPTUL MEDIULUI

CAPITOLUL I

DE LA DREPTUL NATURAL, LA DREPTUL NATURII

Ca în cazul multor discipline, numele și definiția conferite "ecologiei" spun mult pentru cei chemați să îi cunoască conținutul și să-i pătrundă semnificațiile.

În privința denumirii, termenul de "ecologie" s-a impus în atenția opiniei publice occidentale mai ales după 1970, iar în Europa centrală și de est cu precădere în ultimul deceniu. O serie de evenimente cu un puternic impact social precum celebrele "maree negre" ori accidente nucleare în frunte cu cel de la Cernobil (26 aprilie 1986) au zguduit din inerție opinia publică și au introdus treptat ecologia în rândul preocupărilor individului și comunităților. Se redescoperea astfel un concept și un nume vechi de peste un secol. Crearea lui este atribuită biologului german Ernst Haeckel (1834-1919), iar data de naștere 1866, pe când acesta funcționa ca profesor la Universitatea din Iena. De altfel, prima sa mențiune cu valoare de "certificat de naștere" se găsește într-o notă de la pagina a 8-a a lucrării "Generelle Morphologie der Organismen" (Berlin, 1866), sub forma: ".... ekologie... știința economiei, modului de viață, a raporturilor vitale eterne reciproce ale organismelor etc.". Construit precum termenul de "economie", cel de "ecologie" derivă, în parte, din rădăcina indo-europeană *weik*, care desemnează o unitate socială imediat superioară "casei" șefului de familie. Această rădăcină a dat sanskritul *veçah* (casă), latinul *vicus* (cartierul unui oraș, burg) și grecul *oikos* (habitat, acasă). Ca atare "ekologie" a fost construit pe baza a două cuvinte grecești: *oikos* și *logos* (logia), (discurs). Etimologic deci, ecologia reprezintă "știința habitatului", respectiv o ramură a biologiei care studiază interacțiunile dintre ființele vii și mediul lor. Dar, evident, semnificațiile sale au fost mult amplificate și diversificate de-a lungul timpului.

Parafrazând un celebru dicton juridic latin (*mater, certus, pater incertus*) și despre ecologie se poate spune că dacă numele îi este general și unanim recunoscut, paternitatea acestuia este încă discutată.

Astfel, într-o lucrare a lui P. H. Ochsens (*The world ecology*, Nature, vol. 129, 1959) a fost lansată ipoteza că inventatorul termenului "ecologie" ar fi fost filozoful și scriitorul american Henry David Thoreau (1817-1862), contemporan întrucâtva cu Haeckel. Filozof transcendentalist, acesta a fost, totodată, și unul dintre cântăreții vieții în natură. După cum se știe, transcendentalismul, ilustrat mai ales de către filozoful Ralph Waldo Emerson (1803-1882), este o filozofie impregnată de panteism în care natura e

percepută deopotrivă ca un mijloc de uniune cu Dumnezeu și ca o sferă imperfectă unde se cuvine "transcende". În societatea timpului, adepții unei asemenea concepții erau percepuți ca niște neconformiști. Astfel, în cartea sa "Walden, sau în viața în pădure" Thoreau reconstituie experiența reînțoarcerii sale pe pământ, care a durat puțin peste doi ani. Printre altele, acesta povestește "M-am dus în pădure întrucât am vrut să trăiesc fără grabă, să fac față numai forțelor esențiale ale vieții, să descopăr ceea ce aceasta poate să mă învețe, sfârșind să constat, la ora morții mele, că nu am învins-o".

Această experiență apropiată multor "expediții" ecologiste actuale explică, în mare parte, eroarea de descifrare comisă în 1958 de editorii corespondenței lui Thoreau. Astfel, aceștia au citit, din greșeală "ecology" (ecologie) acolo unde scriitorul-filozof scrisese "geology" (geologie) într-o scrisoare datată 1 ianuarie 1858 și adresată verișorului său G. Thatcher.

Această confuzie de termeni, deosebit de seducătoare și în spiritul senzaționalului american (cine nu era tentat să considere că primul scriitor și practician al "înțoarcerii la natură" a fost, în același timp, și părintele cuvântului "ecologie", în defavoarea unui ferm om de știință?), avea să fie corectată însă de aceeași editori entuziaști în 1975. În acest fel Ernst Haeckel era repus în totalitate în drepturi și astăzi nimeni nu-i mai contestă paternitatea termenului și conceptului de "ecologie".

În mod curent, se consideră că o bună definiție trebuie să ne permită "recunoașterea" sigură a obiectului definit. Și din acest punct de vedere Haeckel rămâne un "clasic". Definiția sa, cuprinsă în aceeași lucrare care a lansat termenul și conform căruia "Prin ecologie înțelegem totalitatea științei relațiilor organismului cu mediul, în sens larg toate condițiile de existență", constituie și în prezent fundamentul definițiilor acestei ramuri a biologiei. Dacă omul de știință german este "nașul" de nume al ecologiei, fondatorul său pe conținut rămâne, mai degrabă, Charles Darwin, al cărui discipol a fost. Cele două lucrări ale acestuia "Originea speciilor" (1859) și "Descendența omului" (1871), formulau două idei fundamentale ale ecologiei moderne: influența mediului asupra speciilor vii și apartenența speciei umane la lumea naturală. Celebrul naturalist englez a relevat dependențele strânse și o stare de echilibru optim între diferitele specii de plante și animale. Cu o asemenea moștenire, ecologia este astăzi definită, de regulă, ca fiind studiul relațiilor organismelor ori grupurilor de organisme cu mediul lor ori știința interrelațiilor organismelor vii cu mediul lor.

Născută ca o ramură a biologiei, nimeni nu prevestea ecologiei un strălucit viitor social. Dar, treptat, implicațiile sale s-au diversificat, amplificat și complicat. Studiind echilibrele naturale, ecologiștii au prevăzut degradarea lor treptată; după câteva decenii, dezvoltarea societăților industriale a modificat profund mediul planetar. Apariția și amplificarea poluărilor, dispariția unor specii, afirmarea problemelor globale ș.a. au fost semnele evidente ale unei crize ecologice profunde. Concluzia relevată tot de ecologie este și ea fundamentală: omul nu poate să acționeze la nesfârșit asupra mediului său fără a pune în discuție ruperea absolută a echilibrelor ecologice esențiale. Pe această cale s-a impus o altă noțiune – problemă – cheie a lumii contemporane: protecția mediului. Totodată, pe măsura conștientizării mizei ecologice, științele biologice au făcut apel la științele umane: etnologia a denunțat "decivilizarea" promovată de occidentali contra

etniilor și culturilor minoritare; demografia s-a confruntat cu creșterea mondială a populației și impactului, pe măsură, asupra mediului, sociologia a perceput un război între societate și natură; cuvinte precum natură, știință, tehnică au trezit filozofia, care a hrănit vechile sale dezbateri asupra acestor noi constatări.

"Criza ecologică", manifestată virulent la mijlocul anilor 1960, și consecința sa imediată, posibilitatea declanșării unei catastrofe autodistrugătoare, au pus, pentru prima dată în istorie, sub semnul întrebării, disponibilitățile omului de a exploata și utiliza natura, "limitele" în care creșterea economică poate fi concepută și desfășurată astfel încât să nu degradeze în mod esențial și ireversibil mediul natural, de care civilizația umană depinde din ce în ce mai mult.

A devenit tot mai evident faptul că soluționarea corespunzătoare a unor asemenea probleme, cu numeroase și profunde implicații, reclamă o nouă abordare teoretică și o acțiune practică adecvată în cadrul interacțiunii ecologico-economice și culturale dintre om (societate) și mediul său ambiant, în sensul reevaluării statutului acestuia în cadrul sistemului ecologic, restructurării și armonizării tot mai depline a celor două laturi fundamentale: cea fizică și biotică, pe de o parte, și cea umană și culturală, pe de altă parte.

O nouă viziune globală asupra problematicei mediului presupune o riguroasă și permanentă perspectivă axiologică și futurologică, altfel spus, o reprezentare cât mai exactă a consecințelor viitoare ale acțiunii de azi și optimizarea acestora în funcție de noile imperative.

Problema cardinală o constituie, așadar, redimensionarea condiției ecologice a omului, înțelegerea sa, în primul rând, ca o condiție socio-culturală, de apropiere, din perspectiva adevăratelor și fundamentalelor interese socio-umane, a naturii și elementelor sale componente.

La nivel teoretico-conceptual, impactul crizei ecologice, al problemelor ocrotirii și conservării mediului, asupra științelor sociale s-a exprimat prin apariția și dezvoltarea unor laturi și dimensiuni noi ale unor discipline tradiționale cu tendințe de autonomizare și afirmare specifică, constituind veritabile (posibile) răspunsuri la această nouă sfidare a sfârșitului de secol și mileniu.

Este semnificativă, în acest sens, afirmarea în ultimele două decenii a ecosociologiei, ecologiei politice, economiei mediului, ecoeducației, dreptul mediului etc., toate urmărind a imprima noi perspective și dezvoltării științelor tradiționale respective în raport cu noile cerințe ale sistemului social.

Se înregistrează, totodată, un proces tot mai evident de integrare a științelor naturii și a celor sociale care au cunoscut, mai mult de un secol, o dezvoltare separată cu o evidentă neputință de intercomunicare și interconexiune.

Specializarea exagerată a disciplinelor a condus, printre altele, la incapacitatea de a formula o viziune de ansamblu, de a percepe rolul cunoștințelor particulare într-o interpretare globală, nu numai a societății, ci și a dialecticii om (societate) - natură.

Depășirea acestui impas teoretico-metodologic a generat dezvoltări semnificative, inclusiv în direcția afirmării unității științelor, a condus la formularea unor soluții pertinente pentru problemele protecției mediului. Într-un asemenea cadru general al

reacției de ansamblu a științelor sociale față de "paradigmele" ecologice se înscriu și transformările suferite la nivelul dreptului.

În cadrul unui proces îndelungat și contradictoriu, în care s-a conturat mai întâi ca un drept "indiferent", privind mediul, și a devenit treptat un "drept pentru mediu", dreptul a înglobat ca valori fundamentale și solidaritatea și reconcilierea dintre om (societate) și natura înconjurătoare.

SECȚIUNEA I

APARIȚIA ȘI DEZVOLTAREA REGLEMENTĂRIILOR JURIDICE PRIVIND MEDIUL

Se afirmă, pe bună dreptate, că ecologia nu este numai o știință, o doctrină sau o mișcare. Ea reprezintă, de asemenea, și un izvor de drept și un drept tot atât de vechi precum lumea, întrucât este dreptul care guvernează raporturile omului cu mediul său.

De altfel, întreaga istorie a umanității nu este altceva decât o succesiune (să sperăm, nesfârșită) de adaptări sociale și tehnologice care au permis utilizarea naturii, deopotrivă tot mai eficace și mai productivă, până la limita în care s-a depășit pragul de echilibru, și care reclamă, ca o necesară contrapondere, protecția mediului.

Interacțiunea dintre om și mediul natural a existat din cele mai vechi timpuri, cu mult înainte chiar de apariția statului și dreptului¹.

Normele de pre drept care se refereau la legăturile dintre om și natura sa înconjurătoare au reprezentat, probabil, prima formă de reglementare a raporturilor dintre oameni; atunci când au apărut elemente de conștiință religioasă (pe o anumită treaptă de dezvoltare umană) preceptele religioase s-au adăugat uzanțelor primitive ale relațiilor dintre ființele umane și mediul natural.

Într-o asemenea perspectivă, este de presupus că primele norme de conduită socială s-au referit la vânat, pescuit, protecția focului și apărarea colectivă împotriva fenomenelor naturale ori atacurilor animalelor sălbatice etc., astfel că însuși dreptul s-a născut ca o necesitate privind raporturile omului cu mediul.

Numai că istoria consemnează destul de târziu aderența directă a dreptului la ocrotirea naturii. Primele elemente de reglementare a mediului căutau să ocrotească sănătatea omului prin combaterea poluării resurselor locale esențiale, precum apa potabilă, aerul, fauna și flora.

Potrivit izvoarelor istorice, în anul 242 î.e.n. în India împăratul Asoka a dispus prin lege ocrotirea peștilor, animalelor terestre și a pădurilor. A înființat și un fel de rezervații naturale, așa-numitele "Abhaya-rana", pe teritorii relativ întinse.

În Roma antică, de pildă, poluatorii râurilor erau urmăriți de către riveranii din aval și de autoritățile publice. În secolul al V-lea oamenii se plângeau că Tibrul era serios poluat prin deșeurile orașului și protestau contra mirosurilor ce veneau de la unele locuințe. La Atena, în aceleași vremuri, "poluatorii" epocii (tăbăcarii, fabricanții de brânzeturi și de miere) erau îndepărtați în afara orașelor și consemnați în locuri special amenajate, iar "măslinul sacru" era special ocrotit.

Mari gânditori, precum Platon în Critias 111 deplâneau despăduririle masive ale munților din motive economice, iar Hippocrates în al său "Tratat despre Aer, Apă și

¹ Asupra raportului general dintre drept și mediu a se vedea : Signification et actualité des recherches sur les rapports de droit et l'environnement, în vol. „Le droit et l'environnement” Paris, CNRS, 1990, p.9-12 și celelalte studii ale volumului.

Locuri" sublinia că bunăstarea individului este puternic dependentă de mediu (pledând, deci, pentru conceptul modern de "sănătate a mediului").

Dar preocupările dreptului vis à vis de mediu nu au luat un avânt semnificativ decât după anul 1000, îngrijorarea față de degradarea naturii nevizând, de altfel, nici în acea perioadă decât pădurea și fauna sălbatică. Astfel, începând din secolul al XIII-lea, țările europene au elaborat reglementări privind protejarea mediului natural, mai ales pădurile. În Franța, de pildă, o administrație a apelor și pădurilor a fost pusă la punct la sfârșitul secolului al treisprezecelea.

În paralel, problemelor pădurilor și faunei li s-au adăugat, în unele zone, praful și fumul: în 1273, Eduard I al Angliei a edictat câteva ordonanțe referitoare la fumul de cărbune. În secolul al XIV-lea, Charles IV interzicea la Paris "fumurile rău mirositoare și dezagustătoare".

Alături de asemenea reglementări generale, sunt de remarcat eforturile depuse la nivelul dreptului urbanismului pentru a reglementa dificultățile create de poluare la nivelul așezărilor umane.

Nu întâmplător, în orașe și, mai ales, în porturi se cantonau principalele dificultăți legate de mediu. Reglementări diferite au încercat să le facă față: în 1681, de pildă, Marea Ordonanță a lui Colbert asupra Marinei interzicea, sub pedeapsa amenzii, „aruncarea de gunoie în apele porturilor și dependențele acestora și depunerea lor pe chei ori pe insule”. Este adevărat, mediul, curățenia și protejarea lui nu erau în vogă în mentalitățile epocii, murdăria secolelor XVII-XVIII fiind proverbială în Occident. Insalubritatea condițiilor de viață era, în orașe, la originea a numeroase boli și a unei mortalități superioare în raport cu cea de la sate.

Mai târziu, urbanizarea s-a extins considerabil (populația tuturor orașelor din Europa, exclusiv Rusia, era de 8,4 milioane locuitori în 1500, 13,2 milioane în 1700, 20,9 milioane în 1800 și 118 milioane în 1900), poluarea orașelor generalizându-se și generând multiple probleme.

Una dintre ele a fost cea a colectării și eliminării resturilor menajere, care a determinat adesea nevoia de reglementare. La Paris, de exemplu, la 1 martie 1884, o decizie prefectorială importantă decreta obligativitatea utilizării de recipiente pentru depunerea gunoaielor. Dreptul impunea „pubela”, iar pe această cale inițiatorul său, prefectul de Sena, Eugene-René Poubelle, intra în istorie, chiar dacă sub forma substantivului comun.

După cum se poate ușor remarca, toate aceste tentative „istorice” de legiferare rămăneau embrionare, marginale și cu efecte limitate. Dreptul trebuia însă pregătit pentru a face față noilor forme, moderne, de poluare pe care le genera revoluția industrială. Numai că, atât amploarea fenomenului, cât mai ales unele contradicții din interiorul său, făceau acest lucru deosebit de dificil.

Protecția mediului prezenta, potrivit vechiului drept (medieval), două caracteristici, care făceau sistemul juridic elaborat puțin apt pentru a fi transferat în dreptul modern. În primul rând, el proteja întotdeauna individul victimă a vătămării, nu grupul. Or, formele moderne de poluare, în special prin amploarea efectelor sale - în unele cazuri - aduceau un prejudiciu la un mare număr de victime, care erau susceptibile de a se regropa pentru a

ataca în justiție. În al doilea rând, vechiul drept nu stabilea o protecție a mediului decât în privința speciilor, ori dacă drepturile unui proprietar erau amenințate printr-o poluare.

Astfel, dreptul mediului se concentra numai în jurul noțiunii de proprietate: proprietatea era „gardianul mediului” și, în sens invers, nu se putea aduce nici un reproș industriașului care, de exemplu, otrăvea iazul ori polua terenul pe care le deținea în proprietate.

Mult timp, inconvenientele ocazionate de industrie au fost considerate drept un însoțitor inevitabil al progresului; în 1865, de exemplu, Camera Lorzilor din Anglia aducea în fața justiției pe cel care se plânga de fumul urban nociv. Înalta cameră britanică argumenta că individul nu era îndreptățit să se plângă în justiție, întrucât, o dată ce a optat a trăi în oraș, a acceptat și riscul suportării tuturor consecințelor ce decurg de aici.

Prioritatea absolută acordată ulterior dezvoltării industriale, exploatarea masivă a resurselor naturale și afirmarea concepției potrivit căreia știința și tehnica pot oferi soluții pentru orice probleme (inclusiv cele ecologice) au condus la neglijarea adoptării unor acte normative adecvate de protecție și ameliorare a mediului. Totuși, în secolul al XIX-lea, apar și unele reglementări mai complexe în materie, vizând, în primul rând, protecția naturii, a unor eșantioane naturale reprezentative pe cale de dispariție și conservarea lor, concretizate, printre altele, în apariția, în unele țări, a primelor zone protejate (sub forma rezervațiilor sau monumentelor naturale).

Dezvoltarea fără precedent a forțelor de producție, îndeplinirea obiectivelor mai multor revoluții industriale au fost însoțite de o solicitare tot mai intensă a resurselor naturale, a capacității mediului de a se menține în limitele echilibrului ecologic.

Așa cum subliniam anterior, o dată cu revoluția industrială, măsurile de protecție s-au multiplicat și diversificat. Așa, de exemplu, un decret napoleonian din 15 octombrie 1810, aplicabil deopotrivă în Franța, Belgia și Olanda se referea la uzinele și atelierele insalubre, periculoase și care emiteau mirosuri dezagreabile. S-au conturat și afirmat o serie de principii comune vizând combaterea pericolelor, pagubelor și distrugerilor cauzate de echipamentele poluante, prevăzând obligația obținerii unei autorizații pentru a crea, gira ori modifica asemenea echipamente. Și în alte țări ca Germania (1869) și Luxemburg (1872) s-au prevăzut sisteme de licențe ori autorizații. O serie de măsuri contra poluării atmosferice de origine industrială, menite să protejeze sănătatea și să garanteze securitatea, au fost stabilite în Anglia (1863) și în Italia (1865, 1888). În paralel, preocupările de preservare a unor resurse economice și factori naturali de mediu în fața amenințărilor de epuizare au condus la reglementarea exploatarei comerciale a pădurilor, vânatului, peștelui, focilor etc. De pildă, în 1735, în Finlanda, s-a adoptat o lege privind pădurile, sub impactul dispariției unor păduri de pini foarte importante, datorită tăierilor masive pentru export. Au urmat apoi legea privind protecția pădurilor din Bohemia (1852), Codul silvic din România (1881), legea elvețiană privind pădurile (1902) ș.a.

În același timp, problemele mediului au fost percepute exclusiv multă vreme ca simple probleme ale poluării aerului, apei și solului, prin deșeurile industriale și casnice, în măsura în care acestea influențează negativ sănătatea omului, ceea ce s-a reflectat și în

privința dreptului, prin reducerea lor la extinderea și dezvoltarea reglementărilor tradiționale de sănătate publică și tehnică sanitară.

Criza ecologică declanșată virulent în deceniul șase al secolului nostru a generat o reacție fermă, inclusiv în plan legislativ, de apărare a mediului ambiant. În mare măsură această mișcare s-a dezvoltat ca o poziție față de deterioarea vizibilă și, uneori, catastrofică a mediului, precum accidentul Torrey Canyon în 1967, primul dintr-o serie de catastrofe petroliere. Treptat, alte probleme s-au adăugat: deșeurile, utilizarea energiei nucleare și pericolele aferente etc. În perioada 1950-1960, lucrări precum "Primăvara tăcută" de Rachel Carson, ori filmele de ficțiune de genul "Lucrul" au generat reacții multiple la nivelul opiniei publice în favoarea protecției mediului.

Așa se face că, la sfârșitul anilor 1960, marea majoritate a statelor industrializate au adoptat reglementări naționale adecvate. Practic, la începutul actualului deceniu toate țările lumii sunt dotate cu o legislație asupra mediului. Conform unor estimări, actele normative naționale în materie sunt de numărul zecilor de mii, o mare parte dintre acestea fondându-se pe modelele europene sau americane.

În strânsă legătură cu aceste preocupări, tehnicile juridice au cunoscut evoluții semnificative. Pornind de la teza că este mai bine să se prevină prejudiciile ecologice, decât să se repare pagubele deja cauzate, a apărut și afirmat instituția studiului de impact ecologic al activităților economice și sociale ca bază a autorizării și controlului acestora, participarea publicului la luarea deciziilor privind mediul, recunoașterea dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic, construirea unui sistem special de răspundere civilă pentru prejudiciu ecologic, folosirea pârghiilor economico-fiscale ca măsuri stimulative sau disuasive etc.

În paralel, evoluții deosebite s-au înregistrat și în planul cooperării internaționale și reglementării interstatale care au condus, în cele din urmă, la constituirea și afirmarea ca disciplină științifică și sector juridic a dreptului internațional al mediului.

Numeroasele și tot mai gravele consecințe ale poluării și degradării mediului, tendințele de rupere a echilibrului ecologic de o manieră tot mai periculoasă au impus trecerea de la acest drept asupra mediului (un drept de „indiferență”, care urmărea mai degrabă stipularea unor interdicții și realizarea unor obiective și finalități economice) la un stadiu superior, cel al „dreptului pentru mediu”, element însemnat al unui sistem de gestiune a resurselor naturale în concordanță și în beneficiul ecosistemelor umane.

Mediul ca atare, perceput de o manieră autonomă, nu făcea obiectul unei ocrotiri separate. Dreptul nu proteja mediul decât ca un accesoriu al altor valori, ci nu ca o valoare în sine. Dreptul modern al mediului, adică cu adevărat dreptul mediului va reuși să apere valoarea „mediului” în sine, nu ca un simplu accesoriu al altor valori.

II. FORMAREA DREPTULUI MEDIULUI ÎN ROMÂNIA

Activitatea de protecție a mediului în România are o istorie relativ îndelungată, dezvoltându-se în concordanță cu preocupările existente în plan internațional în materie și în raport cu caracteristicile specifice ale naturii teritoriului propriu².

Procesul de afirmare a legislației ecologice a cunoscut de-a lungul timpului mai multe etape, fiecare cu obiective și trăsături proprii, relativ bine determinate, evoluând de la preocupări strict științifice până la o acțiune sistematică și (aproximativ) coerentă, în derularea căreia sunt implicați factori complecși și deosebit de variați.

1. Reguli vizând natura în vechiul drept românesc

Într-o fază inițială, unele reglementări care se refereau la instituții generale, precum proprietatea, deși urmăreau, în principal, alte scopuri, mai ales economice, contribuiau în mod indirect și la ocrotirea unor factori naturali. Astfel, Vechiul drept românesc cuprindea o serie de reguli și instituții privind ocrotirea, în vederea regenerării, a unor factori de mediu precum pădurea, apele, solul etc. De exemplu, încă din secolul al XIV-lea instituția braniștei desemna, printre altele, o rezervație unde erau interzise, în scop de conservare, doborârea arborilor, păscutul vitelor, vânatoarea și pescuitul, fără autorizarea expresă a proprietarului.

Cei care încălcau „legea braniștei” erau aspru sancționați, aplicându-li-se pedeapsa corporală și confiscarea a tot ce aveau asupra lor când săvârșeau fapta. O serie de acte domnești (precum cele provenite de la Vlad Vintilă (1533), Ștefan Tomșa (1621) și Matei Basarab (1646) se referă expres la „braniștele” sau „opreliștele de stricare a naturii”. Așa, de pildă, ultimul dă o poruncă domnească, printr-un document din 4 noiembrie 1621, referindu-se la o braniște din Popești (județul Neamț) ca „Nimeni să nu aibă nici o treabă, nici pădurea să n-o taie, nici să vâneze, nici să prinză pește... pe cine-l vor prinde tăind în pădure, să aibă a-i lua carul cu boi și pe cine-l va găsi prinzând pește să fie tari și puternici cu această carte a noastră a prinde pe acel om și a-i lua totul ce va fi asupra lui”. Această instituție a funcționat și în Transilvania. În aceste documente erau stabilite măsuri de ocrotire nu numai pentru lumea vegetală a pădurii, ci și pentru animalele de interes cinegetic de pe cuprinsul braniștelor și loviștelor.

Un pas înainte în acest domeniu l-au reprezentat reglementările privind folosirea pădurilor. În 1739 s-a instituit, în Banat, serviciul silvic regulat, iar prima reglementare oficială în materie din Transilvania datează din 1781.

Prima lege silvică românească este considerată „Orânduiala de pădure” pentru Bucovina, tipărită în 1786; a urmat apoi „anaforaua” pentru codru, dumbrăvi și lunci din

² Asupra problemei istoriei dreptului mediului în general a se vedea. P.Lunel, P.Braun, P.Flandin-Blet și P.Textier, *Pour une histoire du droit de l'environnement*, în „Revue juridique de l'environnement”, 1986, p.41 și urm.; Al.Kiss, D.Shelton, *Traité de droit européen de l'environnement*, Editions Frison-Roche, Paris, 1995, p.9-11; pentru istoricul dezvoltării reglementărilor privind mediul în țara noastră, a se vedea și Mircea Dușu, *Dreptul mediului*, Editura Gamian, București, 1993, p.73-81; idem, *Dreptul mediului*, Editura Economică, București, 1996, p.19-25.

1794 a domnitorului Alexandru Moruzzi în Moldova, iar în Țara Românească o reglementare referitoare la pădure este dată în anul 1793.

Toate aceste legiuri reglementau, în principal, dreptul de proprietate și de folosință asupra pădurilor, inclusiv fauna lor, cuprinzând, totodată, o serie de recomandări de ordin tehnic privind: stabilirea vârstei optime pentru tăiere, curățirea pădurii, interzicerea pășunatului etc., care foloseau regenerării și ocrotirii fondului forestier.

2. Etapa premergătoare

Unele evoluții socio-economice și politice au importante consecințe pentru mediul natural. Aplicarea Tratatului de la Adrianopol (1829) favorizează, din punct de vedere comercial, cultura cerealelor, cerute la export, ceea ce determină creșterea suprafețelor agricole mai ales prin defrișarea pădurilor, precum și o degradare a solurilor.

Regulamentele organice din Țara Românească și Moldova introduc o serie de restricții exploatarei patrimoniului natural, precum și o serie de măsuri noi de administrare și gestionare publică a acestuia.

Au urmat unele reglementări (ca, de pildă, în 1843 în Moldova și 1847 în Țara Românească) care încercau să pună ordine în exploatarea pădurilor ce aparțineau bisericii și clerului și au pregătit legiurile moderne de mai târziu.

Încetarea aplicării Regulamentelor organice determină revenirea la vechiul regim de libertate a dreptului de vânătoare, care avea să se mențină până la apariția primei legi a vânătorii din 1872.

3. Perioada modernă

Perioada modernă, plasată în timp în a doua jumătate a secolului trecut și până la începuturile celui următor se caracterizează printr-o serie de noi acte normative și activități strict analitice, constând în acumularea de material factual necesar stabilirii dimensiunilor și trăsăturilor patrimoniului național. Marea reformă juridică a lui Cuza Vodă a adus elemente noi în această privință. Codul penal român, promulgat la 30 octombrie 1864 și pus în aplicare la 1 mai 1865, prevedea restricții privind vânătoarea în parcuri închise și oprea otrăvirea peștilor în bălți, heleștee ori havuzuri (art.309 și 368); era sancționată, de asemenea, incendierea pădurilor și a fânețelor (art.358 și 360). Aceste prevederi au fost preluate și dezvoltate prin **Legea pentru poliția rurală** din 25 decembrie 1868, al cărei art.102 a introdus, pentru prima dată în țara noastră, oprirea vânătorii timp de patru luni pe an, interzicerea distrugerii cuiburilor și ouălor păsărilor de interes cinegetic, precum și unele măsuri de combatere a dăunătorilor și bolilor la plante și animale.

La rândul său, **Codul civil** din 1864, intrat în vigoare la 1 decembrie 1865 a cuprins unele dispoziții referitoare la regimul juridic general al unor elemente ale patrimoniului natural.

Așa, de pildă, potrivit art. 473, constituie bunuri mobile prin natura lor "corpurile care se pot transporta de la un loc la altul, atât cele care se mișcă de la sine, precum sunt animalele, precum și cele care nu se pot strămuta din loc decât printr-o putere străină, precum sunt lucrurile neînsuflețite".

Acum s-au pus bazele cercetării biologice de teren în condițiile în care flora și fauna avuseseră puțin de suferit de pe urma impactului activităților umane.

Se remarcă, în acest sens, o serie de studii și cercetări privind flora din Munții Rodnei (inclusiv din Pietrosul Mare al Rodnei), astăzi rezervație a biosferei, flora Transilvaniei, realizarea unor prime sinteze asupra florei și faunei din România, realizarea primelor grădini botanice (la Cluj și București), a întâiilor rezervații paleontologice din țara noastră.

Sub raportul dreptului, se afirmă o serie de reglementări tradiționale, referitoare la o serie de factori naturali (pădure, ape, vânătoare, pescuit) sau la poluare (reguli de igienă publică, privind zgomotul etc), fără însă a fi vorba de reguli juridice de protecție propriu-zisă a mediului. Astfel, în 1872, apare prima lege a vânătoriei, în 1874 este adoptată Legea asupra serviciului sanitar, Legea asupra pescuitului în 1896 ș.a.

Astfel, „**Legea pentru vânătură**” reglementa dreptul de vânătoare, stabilind perioade de oprire a vânătoriei și chiar prohibiția totală a acesteia pentru unele specii. Vânătoarea putea fi efectuată numai cu pușca sau călare. La rândul său, **Legea asupra serviciului sanitar** (17 iunie 1874) stipula norme care trebuiau respectate de proprietarii stabilimentelor industriale, astfel încât să nu afecteze mediul ambiant ori să producă zgomot dăunător sănătății oamenilor și animalelor.

După această etapă „preliminară”, urmează o perioadă care marchează apariția și dezvoltarea preocupărilor legate în mod direct de ocrotirea naturii, ce se manifestă mai ales prin evoluția unei mișcări militante în favoarea protecției unor specii de plante și animale sau a habitatelor lor originare. Au fost avute în vedere, pentru început, ocrotirea unor suprafețe datorită valorii excepționale a peisajului lor precum: Munții Bucegi și unele sectoare ale Văii Prahovei, protecția unor specii de păsări (egretele, decimate pentru comercializarea penelor ca obiect de podoabă; vulturii și marile răpitoare înaripate) sau plante (precum *Sophora jouberti* de la Bagdad) amenințate cu dispariția.

Se afirmă un curent de opinie tot mai riguros (promovat în special de oamenii de știință și cultură) împotriva despăduririlor abuzive, degradării peisajelor, exploatării iraționale a bogățiilor naturale etc. și în favoarea elaborării și adoptării unei legislații adecvate ocrotirii naturii.

Sub raport legislativ, la 19 iunie 1881 este adoptat primul Cod silvic al României, care oferă o reglementare de ansamblu a regimului de exploatare a tuturor pădurilor, în scopul asigurării „pe tot locul unde natura terenului și a esențelor vor permite, lemnul pentru lucru și industrie, reclamate de necesitățile generale ale țării”. Se instituia, pentru prima oară, necesitatea igienizării unor păduri, indiferent de proprietar, în scop antierozional de fixare a solului și regularizare a regimului apelor. O serie de măsuri cu semnificații antipoluante au fost fixate de către noua **Lege sanitară** din 1885, pe baza și în aplicarea căreia s-a elaborat, la 24 septembrie 1894, **Regulamentul pentru industriile insalubre**. Se prevedeau sancțiuni aspre, care mergeau până la închiderea stabilimentului industrial necorespunzător exploatat ori întreținut. Alte măsuri de sănătate publică au fost stabilite prin **Regulamentul pentru condițiile de igienă și de salubritate publică**, din 7 octombrie 1893, care cuprindea și reglementări referitoare la poziția construcțiilor și

alinieră străzilor, completate prin **Regulamentul pentru alinierea satelor și construirea locuințelor țărănești** din 14 iunie 1894.

În domeniul ocrotirii vegetației se adoptă „**Condițiunile generale pentru exploatarea pădurilor statului**” (11 iunie 1896), precum și **Legea pentru crearea unui fond necesar pădurilor, menținerea coastelor și fixării terenurilor pe moșiile statului** (16 mai 1900) care avea importante prevederi referitoare la tăierea rațională și regenerarea unor păduri rezervate în scopul apărării solului de eroziune. În sfârșit, la 21 octombrie 1899 este publicat **Regulamentul pentru măsurile de apărare a sănătății publice față de exploatările de petrol**.

Regimul legal al animalelor este îmbogățit printr-o serie de reglementări vizând ocrotirea animalelor de interes vânătorească. Astfel, **Legea asupra poliției vânatului și regulamentul său de aplicare** din 2 noiembrie 1891 au introdus elemente noi în privința dreptului vânătoriei, referitoare la perioadele de prohibiții (între 15 februarie și 15 august cu excepția păsărilor călătoare care puteau fi vătamate în anumite condiții prevăzute și în acest interval). O serie de măsuri pentru protejarea vânatului împotriva braconierilor au fost consacrate prin **Regulamentul privitor la arendarea pe proprietăți ale statului a dreptului de vânatoare prin „permis”**, deosebit de arendarea licitativă, din 22 decembrie 1899.

4. Apariția și dezvoltarea legislației ecologice

Preocupările vizând direct ocrotirea naturii se manifestă mai ales începând cu debutul secolului XX. Astfel, în Transilvania, în 1909, funcționarii Ministerului Agriculturii au întocmit o listă cu monumentele de interes istoric sau științifico-economic ce urmau să fie trecute sub protecția legilor, dar izbucnirea primului război mondial a zădărnicit realizarea proiectului. După război, preocupările în materie s-au multiplicat. În 1919, Sfatul Național de la Sibiu a introdus în articolul 2 din **Legea agrară** următorul alineat : „Toate locurile care prezintă un deosebit interes științific să fie expropriate în întregime, pentru știință”. Este considerată drept prima măsură legislativă românească pentru protecția naturii. Numai că, în urma derulării procesului de unificare legislativă, o nouă lege agrară avea să ignore aceste prevederi.

În Bucovina, prima măsură de protecție a naturii datează din 1904, când a fost redactat un anteproiect de lege ce cuprindea și lista monumentelor naturale care urmau să fie proteguate din punct de vedere juridic.

Adoptarea, la 7 iulie 1930, a primei legi pentru protecția monumentelor naturii a marcat începutul unei noi etape a procesului de organizare a activității de ocrotire a mediului în România. În concepția legii, erau monumente ale naturii „toate teritoriile, vietățile și artefactele neistorice, ce merită a fi considerate pentru folosința obștească actuală și viitoare”.

Pe baza acestui act normativ s-a înființat prima Comisiune pentru ocrotirea monumentelor naturii, iar apoi organisme regionale de acest gen (comisia regională pentru Ardeal în 1933, pentru Oltenia 1936, iar pentru Moldova 1938). Activitatea acestor structuri a avut, prin excelență, un caracter de cercetare științifică concretizată prin publicarea a numeroase studii, note sau lucrări, care au stat la baza ocrotirii, prin

lege, a valoroase obiective ca monumente ale naturii (36 de rezervații naturale cu o suprafață totală de aproximativ 15000 ha., 15 specii de plante și 16 specii de animale, printre care și parcul național „Retezat” în anul 1935).

Totodată, în acest context au fost elaborate o serie de norme tehnice, precum cele de aplicare a legii, cele privind marcajul traseelor turistice și respectarea toponimilor autohtone, normele vizând ocrotirea păsărilor migratoare ș.a.

5. Perioada 1950-1989 : Protecția „planificată”

După cel de-al 2-lea război mondial, preocupările în materie s-au pus în alți termeni. Problemele generale ale conservării naturii din această perioadă s-au realizat în condițiile dezvoltării planificate și regimului politic totalitar.

Primul act normativ de acest gen îl constituie **Decretul nr.237**, din 17 octombrie 1950, privind **ocrotirea naturii**, însoțit de un **Regulament de aplicare**, aprobat prin H.C.M. nr.518 din 1954. Ocrotirea naturii era considerată o problemă de stat. Comisia pentru ocrotirea naturii este reorganizată și plasată sub autoritatea Academiei. La nivel local, administrarea monumentelor naturii a fost încredințată primăriilor competente teritorial. În locul fostelor comisii regionale din anii 1930, au fost create subcomisii, pe lângă filialele Academiei, la Cluj (1955), Iași (1956) și pe lângă baza de cercetări științifice din Timișoara (1959). În plus, au fost înființate consilii regionale de îndrumare pentru ocrotirea naturii și conservarea genofondului, având scopul de a ține o legătură permanentă între Comisia pentru Ocrotirea Monumentelor Naturii și structurile politico-administrative regionale și a le sprijini în această privință.

Mai mult decât atât, H.C.M. nr.518/1954 abilita instanțele administrativ-teritoriale să adopte, la propunerea Comisiei pentru Ocrotirea Monumentelor Naturii, măsuri provizorii în direcția ocrotirii faunei, florei, depozitelor fosiliere, peșterilor ș.a. aflate pe teritoriile propuse spre a dobândi calitatea de monument al naturii și să prevină executarea oricăror lucrări care ar putea prejudicia integritatea acestor obiective.

Reglementările juridice se diversifică, dar reflectă aceeași concepție limitată la ocrotirea naturii, mai ales în sensul conservării eșantioanelor reprezentative.

Într-o primă fază, s-a conturat astfel, un corpus juridic care a încercat ca, pornind de la o reglementare cu caracter mai general referitoare la ocrotirea naturii, să ofere reglementări speciale pentru diferiți factori naturali de mediu: protecția resurselor de apă potabilă (Decretul nr.1058/1967), gospodărirea apelor (Legea din 1972) sau creați prin activități umane (H.C.M.nr.969/1967 privind amplasarea și proiectarea întreprinderilor industriale și a celor zootehnice, Decretul nr.974/1965 privind inspecția sanitară de stat).

Conștientizarea la nivel planetar a gravelor probleme ecologice și desfășurarea primei Conferințe mondiale a O.N.U. asupra mediului (iunie 1972, Stockholm), au impus și în România o nouă concepție referitoare la conservarea, protecția și dezvoltarea mediului ambiant.

Sub raport legislativ, în anul 1973 s-a adoptat **Legea privind protecția mediului înconjurător** (nr.9 din 20 iunie 1973) ca o reglementare-cadru, atotcuprinzătoare, care a consacrat, pe de o parte, regimul juridic general al ocrotirii mediului, inclusiv crearea unui cadru instituțional adecvat, iar, pe de alta, a stabilit o serie de reguli aplicabile

principalilor factori naturali (aer, ape, păduri și altor forme de vegetație etc) sau creați prin activități umane (așezări omenești).

Pe această bază juridică generală, ulterior s-au adoptat, în vederea dezvoltării și particularizării reglementărilor de principiu, o serie de acte normative vizând protecția unor factori de mediu precum: apa (Legea apelor nr.8/1974, Legea privind gospodărirea rațională, protecția și asigurarea calității apelor nr.5/1989), solul (Legea privind fondul funciar nr.58/1974 și cea privind sistematizarea teritoriului și localităților urbane și rurale nr.59/1974), pădurile (Legea privind conservarea, protejarea și dezvoltarea pădurilor, exploatarea lor rațională, economică și menținerea echilibrului ecologic nr.2/1987) etc.

De asemenea, au fost instituite o serie de reglementări speciale referitoare la unele substanțe și produse chimice sau alte produse care, prin natura lor, pot afecta negativ mediul, domeniul nuclear, regimul materialelor explozibile în economie, regimul și produsele substanțelor toxice etc.

Ca o expresie a dominației strategiei dezvoltării planificate, au fost elaborate și investite cu putere de lege o serie de programe privind protecția unor importanți factori de mediu, precum : „Programul național de perspectivă pentru amenajarea bazinelor hidrografice” (Legea nr.1/1976), „Programul național pentru conservarea și dezvoltarea fondului forestier în perioada 1976-2010” (Legea nr.2/1976) etc.

Totodată, prin legile anuale ale „planului național unic de dezvoltare economico-socială” s-au stipulat o serie de indicatori economici referitori la calitatea mediului, eliminarea pagubelor aduse economiei prin poluarea și degradarea naturii, precum și recuperarea pe scară largă a substanțelor reziduale, utilizabile în domeniul economic.

Sub raport instituțional, în 1973 s-a creat Consiliul Național pentru Protecția Mediului Înconjurător, ca organ central al administrației de stat, cu filialele teritoriale departamentale. Consiliul a fost conceput ca un organ interministerial, compus din reprezentanți ai mai multor ministere ori instituții centrale cu competențe directe, indirecte sau conexe în ce privește protecția mediului și cu o competență generală, de coordonare în materie.

Dar eficiența sa a fost limitată din mai multe puncte de vedere.

Pe de o parte, așa cum arăta practica mai multor state, în domeniu, o asemenea formulă organizatorică a întâmpinat numeroase rezistențe din partea mediilor administrative, ceea ce provoca o relativă ineficacitate a acțiunii acestor instanțe de coordonare.

Aproape pretutindeni aceste consilii sau comitete însărcinate cu modificarea acțiunii ministeriale erau structuri relativ slabe; ele constituiau, cel mai adesea, locul confruntării intereselor reprezentate de diferitele ministere ori parteneri și mai puțin instrumentele capabile să impună o politică ecologică coerentă.

Pe de altă parte, eficiența cadrului legislativ-instituțional a fost diminuată de atitudinea și concepția generală a sistemului politico-economic.

Caracterul prea general, prin excelență declarativ, al acestor reglementări, absența unor măsuri adecvate de implementare (de natură diversă: economică, politică, instituțional-administrativă ș.a.) conjugate cu politica consecventă de dezvoltare

deformată (caracterizată printr-un ritm înalt al creșterii economice și orientarea către ramuri mari consumatoare de resurse naturale și deosebit de poluante) au făcut ca eficiența lor în plan practic să fie deosebit de scăzută.

Dispozițiile legale, de principiu, consacrate în domeniul mediului nu și-au găsit o reflectare și dezvoltare corespunzătoare în celelalte ramuri ale dreptului (civil, economic, financiar, penal, administrativ etc) ceea ce a alterat mai mult efectele lor sociale generale.

Toate aceste aspecte au fost amplificate și acutizate prin faptul că, mai ales în ultimele decenii, regimul totalitar a interzis orice fel de transparență în ceea ce privește starea generală a calității mediului, gradul de poluare, factorii poluanți și impactul asupra nivelului de viață al populației.

Chiar dacă din punct de vedere formal, al prescripțiilor și conținutului lor, reglementările corespundeau standardelor internaționale în materie, acestea nu erau aplicate, în mare parte rămânând la stadiul simplu de declarații de intenții.

Semnificativ este, în acest sens, faptul că deși unele reglementări prevedeau posibilitatea ca, în cazurile unor poluări grave, să se dispună, ca sancțiune administrativă, încetarea totală sau parțială a activității unităților economice culpabile, această măsură nu a fost aplicată niciodată³.

De asemenea și măsurile incitatoare (menite să favorizeze întreprinderile și instituțiile care acordă atenție dotărilor cu mecanisme de epurare și alte tehnici de acest gen, pe calea acordării unor credite gratuite sau dobânzi foarte mici pentru investiții ecologice, creare de fonduri speciale de stimulare a acțiunilor poluante etc) sau cele de disuasiune, au cunoscut o aplicare deosebit de redusă.

Preeminența absolută a factorului economic a condus la neglijarea (aproape totală) a dimensiunii ecologice a dezvoltării, în ciuda declarațiilor oficiale.

6. Tranziția de la „dreptul mediului” la „dreptul pentru mediu”

Transformările social-politice și economice care s-au declanșat în România după revoluția din decembrie 1989, amplul proces de trecere de la o economie planificată, hipercentralizată, la una de piață, de la dominația și primatul absolut al proprietății de stat la proprietatea privată au imprimat noi dimensiuni și modului de abordare și soluționare a problemicii protecției, conservării și dezvoltării mediului.

Un prim fenomen care s-a manifestat a fost acela al caducității unei importante părți a legislației ecologice anterioare; așa, de exemplu, importante capitole din Legea nr.9/1973, precum cele privind sarcinile ce revin organelor centrale și locale ale administrației de stat, organizațiilor cooperatiste și altor organizații obștești, coordonarea activității de protecție a mediului etc. au devenit în mare parte inaplicabile, „abrogate” de noile realități. O serie de acte normative sau programe au fost abrogate expres, total (cum este cazul Legii nr.2/1976 pentru adoptarea „Programului național pentru conservarea și dezvoltarea fondului forestier în perioada 1976-2010” sau a Legii 1/1976 pentru adoptarea „Programului național de perspectivă pentru amenajarea bazinelor hidrografice”) sau parțial. Alte abrogări au fost mai puțin inspirate, precum cea a art.8

³ Pentru o viziune critică asupra acestor probleme, a se vedea : Edit. Lhomel, *Difficiles lendemains de „révolution” pour les écologistes roumains*, în rev. „Est & Quest”, nr.82/octombrie 1990, p.17-19.

din Legea nr.2/1987 privind conservarea, protejarea și dezvoltarea pădurilor, exploatarea lor rațională, economică și menținerea echilibrului ecologic, prin care s-au interzis, pe o perioadă de 10 ani, tăierile de produse principale, în 27 din cele 41 de județe ale țării⁴.

În asemenea condiții, au rămas în situația de „vid juridic”, până la elaborarea și adoptarea unor noi reglementări legale, corespunzătoare, importante sectoare ale ocrotirii juridice a mediului. Procesul de legiferare în domeniu s-a dovedit deosebit de anevoios. În urma unei propuneri legislative a fost adoptată Legea nr.82/1993 privind constituirea Rezervației biosferei „Delta Dunării”. Noua lege-cadru în materie a cunoscut o adevărată „odisee” parlamentară. Un prim-proiect a fost înaintat de Guvern Camerei Deputaților în 1992, dar noul cabinet format după alegerile din septembrie 1992 l-a retras și l-a retrimis Parlamentului, cu modificări semnificative, în februarie 1993. După o „gestație” destul de îndelungată, la 4 octombrie 1994, proiectul Legii protecției mediului a fost adoptat de Camera Deputaților, același act fiind îndeplinit de Senat la 19 septembrie 1995.

După procedura de mediere a textelor divergente, în luna decembrie 1995 ambele Camere ale Parlamentului au readoptat proiectul, Legea protecției mediului nr.137/1995 fiind publicată în „Monitorul Oficial al României”, partea I, nr.304, din 30 decembrie 1995, data intrării sale în vigoare⁵. De asemenea, a fost adoptat un nou Cod silvic (Legea nr.26/1996), o nouă lege a apelor (107/1996), Legea privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare (nr. 111/1996) etc..

Prin mai multe hotărâri guvernamentale s-au reglementat o serie de probleme precum stabilirea și sancționarea unor contravenții la normele pentru protecția mediului (H.G.nr.127/1994) ori în domeniul apelor (H.G.nr.138/1994), regimul importului deșeurilor (H.G.nr.340/1992) etc.

Mult mai bogată a fost însă „recolta” de convenții, tratate ori alte documente internaționale ratificate ori la care România a aderat.

O importanță deosebită au prezentat, în acest context reglementările de tranziție, în frunte cu cele referitoare la crearea de noi structuri instituționale. Astfel, constituirea (prin Hotărârea Guvernului nr.264 din 12 aprilie 1991) a Ministerului Mediului, ca „autoritate centrală de stat care organizează cadrul instituțional, dezvoltă, îndrumă și perfecționează activitatea de protecție a mediului, la scară națională” a condus, în urma mai multor reorganizări, la crearea unei structuri centrale pentru mediu. La nivel județean au fost create agenții pentru supravegherea și protecția mediului, iar pentru urmărirea aplicării unitare a regimului de gospodărire și exploatare pe toate terenurile cu vegetație forestieră au fost create 5 inspecții zonale cu atribuții de gardă forestieră. Ulterior, acesta a devenit Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului. Concomitent cu aceste transformări s-a amplificat participarea curentelor ecologiste, a învățământului, a mass-mediei la

⁴ Acest lucru s-a repercutat imediat, prin Hotărârea Guvernului României nr.1004/1990 aprobându-se ilegal tăierea unui volum mare de masă lemnoasă ce depășea cu 1,2 milioane m. cubi posibilitatea de regenerare a pădurilor (adoptată de altfel, cu încălcarea Legii nr.13/1990 care prevedea obligativitatea stabilirii prin lege a volumului de material lemnos ce urmează a fi recoltat anual.

⁵ Pentru o prezentare generală a legii a se vedea: Mircea Dușu, *Legea protecției mediului*, în revista „Dreptul”, nr.5/1996, p.3-12.

sensibilizarea și conștientizarea opiniei publice față de gravitatea problemelor mediului. De menționat că în anul 1990 au fost înființate primele formațiuni politice declarate ca adevrate ale unui program ecologic (Mișcarea Ecologistă din România - MER, Partidul Ecologist Român - PER etc). care au obținut un procent semnificativ de voturi în cadrul primelor alegeri libere de la 20 mai 1990⁶.

Dreptul mediului a devenit, în paralel, o disciplină universitară, iar cercetările în domeniu au cunoscut un oarecare reviriment⁷. Toate aceste evoluții au creat premisele elaborării unei politici ecologice coerente, sprijinită pe o strategie și structuri instituționale adecvate.

7. Perspective în dezvoltarea dreptului mediului.

Constituția din 1991 a stabilit obligația statului de a asigura „refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic”, precum și „crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții”. Cu alte cuvinte, principiul fundamental al unui drept la un mediu de calitate.

În plus, noua Lege a protecției mediului, nr.137/1995 aduce o serie de inovații deosebit de importante: recunoașterea și garantarea unui drept fundamental al cetățeanului la un mediu sănătos, consacrarea unei răspunderi civile obiective pentru daunele ecologice, instituirea unei proceduri de autorizare sau a unui regim juridic special pentru activitățile potențial periculoase pentru mediu, stabilirea unor instrumente economico-fiscale stimulative pentru ocrotirea naturii (taxe, facilități fiscale etc). Desigur, această reglementare-cadru (reprezentând „scheletul” unui veritabil Cod al mediului) nu consacră decât o serie de principii, suficiente însă pentru a promova o nouă abordare a problematicii protecției mediului în condițiile (tranziției) economiei de piață.

Căci problema esențială este în această perioadă trecerea de la dominația proprietății publice (de stat) la cea a proprietății private, ceea ce implică și stabilirea unui nou tip de raporturi (soluții) proprietate-protecția mediului.

De altfel, Constituția din 1991 a stabilit clar că „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului...”.

Nu în ultimul rând, rolul judecătorului a fost și rămâne important. Dintr-un anumit punct de vedere, el este precursorul dreptului mediului; pe calea practicii judiciare, s-a cristalizat și afirmat teoria tulburărilor și obligațiilor de vecinătate și, în consecință, responsabilitatea proprietarilor pentru faptele care exced pragului inconvenientelor admisibile. În plus, rolul creator al judecătorului devine deosebit de important în acest domeniu, acesta fiind chemat frecvent să aplice norme formaliste și mecanice la situații ori fapte deosebit de variate și unde finalitățile sunt relative, nuanțate, evolutive.

⁶ Obținând 2,62% din voturi, MER a reprezentat a patra formațiune politică, ca importanță, reprezentată în Parlament.

⁷ Semnificativă este, în acest context, crearea unei Universități Ecologice, care cuprinde și o Facultate de Drept. Totuși, primul studiu științific în care s-a arătat necesitatea recunoașterii și în țara noastră a dreptului mediului ca o nouă ramură de drept și inedită disciplină științifică și s-au relevat elementele sale definitorii rămâne cel intitulat „Despre necesitatea, conceptul și trăsăturile definitorii ale dreptului ecologic”, publicat în „Revista română de drept”, nr.5/1989, de Mircea Duțu.

Fără îndoială, dreptul românesc al mediului este un drept foarte „tânăr”, recent dintr-un îndoit punct de vedere: cel al apariției reglementărilor vizând protecția propriu-zisă a mediului și, respectiv, cel al adaptării lor la principiile economiei de piață. Este vorba de o adevărată renaștere a dreptului mediului, și de aceea de modul cum vor fi elaborate și adoptate, în litera și spiritul lor, noile acte normative în materie va depinde însăși soarta acestei ramuri de drept și, într-o perspectivă mai largă, dezvoltarea durabilă a societății românești.

Dificultățile sunt și ele duble : cele inerente oricărui început, amplificate însă, evident, de situația reală și concretă a țării. La nivel juridic, de exemplu, reacția de adaptare a ramurilor juridice tradiționale (civil, penal, administrativ etc.) rămâne încă lentă și greu receptibilă. Deviat, benefic, dintr-o anumită evoluție proprie societății anterioare lui decembrie 1989, dreptul mediului înaintează treptat, având să înfrunte toate dificultățile inerente sau nu perioadei de tranziție, care îl influențează mai mult sau mai puțin. De aceea, reluarea, aproape din start, a modelului dezvoltării istorice a țării poate fi o șansă, inclusiv a elaborării și stabilirii unei structuri juridice pe deplin adecvate unei dezvoltări durabile. Dacă o vom rata, „trenul” istoriei va marca în mod semnificativ evoluțiile și involuțiile care vor îndepărta și mai mult și contradictoriu cerințele protecției mediului de cele ale creșterii economice și devenirii sociale.

Protecția mediului a adus unele schimbări și în planul reglementărilor sociale. Interesul general se substituie intereselor particularilor. Finalitate superioară și transcendentă, protecția mediului presupune soluții deosebit de complexe. Stăpână și model, natura este, fără îndoială, la originea progresului economic. Miraculosul său echilibru poate oferi, totodată, un exemplu pentru organizarea societăților, mai ales că dezvoltarea trebuie să se reconcilieze cu mediul. În același timp, a devenit tot mai evident că protecția patrimoniului și echilibrelor naturale nu poate fi concepută ca o simplă politică de conservare în stare primitivă și de preservare contra degradărilor. Înfăptuirea sa reclamă o politică de întreținere, exploatare, gestiune și uneori de amenajare: mediul trebuie să se alăture dezvoltării.

Regula de drept a urmat și ea această evoluție, în timp. Măsurilor de conservare și de protecție, apărute primele, li s-au adăugat altele, mai complexe, menite să favorizeze o utilizare rațională a resurselor naturale.

Reconcilierea între mediu și dezvoltare s-a produs într-un mod aproape spectaculos la nivel mondial, mai ales prin documentele Conferinței de la Rio (iunie 1992), generând și începutul unei schimbări radicale a mentalităților. Iar dreptul nu putea rămâne mai prejos.

Dintr-o asemenea perspectivă, efortul analizei științifice apare deosebit de important. El este chemat mai ales în direcția particularizării acțiunii juridice în compatibilizarea și reconcilierea între protecția mediului și dezvoltare sub semnul dezvoltării durabile.

III. MEDIUL ȘI POLITICA

Potrivit lui M. Preieur, dreptul mediului nu ar fi decât expresia formalizată a unei politici noi, aplicată începând din anii 1960⁸. Și aceasta ca urmare a conștientizării treptate, mai ales în statele industrializate, iar apoi în toate țările lumii a caracterului limitat al resurselor naturale și efectelor nefaste ale poluării.

Într-adevăr, alături de politicile de mediu, formulate la nivel național sau internațional, a apărut și s-a afirmat mișcarea ecologistă, ca forță politică prin modul de formare și acțiune și ecologică prin efectele și obiectivele urmărite. Toate aceste fenomene au acționat, în mod specific, ca factori de naștere și dezvoltare a reglementărilor juridice în materie de mediu. Dreptul rămâne astfel un important instrument de formulare și realizare a politicilor de mediu, iar mișcarea ecologistă joacă un rol deosebit în influențarea și determinarea procesului legislativ în materie.

1. Politicile de mediu: ecologia politică

Mai întâi, să remarcăm faptul că, în acest context general, ecologia politică s-a constituit ca un cadru specific de analiză și evaluare a aspectelor privind implicațiile politico-sociale ale protecției mediului.

„Politica se combină cu ecologia - subliniază O. P. Dwivedi - pentru a forma ecologia politică, de aceeași manieră în care ea se combina cu economia pentru a forma economia politică.”⁹

Legătura care unește politica cu ecologia va apărea mai clară dacă considerăm aceasta din urmă ca o parte a biologiei având ca obiect definirea structurii interacțiunilor dintre specii și mediul lor, în timp ce știința politică se raportează la exercițiul puterii și la autoritatea la care sunt supuse toate speciile (inclusiv speciile umane) care trăiesc într-un mediu determinat. Într-adevăr, în condițiile complexe ale dezvoltării sociale contemporane interacțiunea dintre politică și ecologie este atât de strânsă, încât orice decizie mai importantă are repercusiuni, într-o măsură mai mare sau mai mică, asupra funcționării diferitelor ecosisteme. Reciproc, fiecare structură ecologică influențează statutul indivizilor și al grupurilor sociale.

În acest context, ecologia politică urmărește să evalueze și avanseze propuneri, din perspectiva subsistemului politic vizând dimensiunile, conținutul și evoluția raportului complex dintre om (societate) și mediul său înconjurător, în vederea unei relații adevărate (exprimate în primul rând în strategiile dezvoltării economico-sociale) la nivelul social și individual (aici prin construirea unor valori și atitudini corespunzătoare față de mediu și problemele degradării și ocrotirii sale). O „ecologie politică” își propune astfel să reconcilieze natura și societatea, individul și colectivitatea, într-o relație dialectică cu economia politică.

Acțiunea politică în materie s-a exprimat prin strategii, programe și planuri dintre cele mai diverse.

⁸ M. Prieur, *Droit de l'environnement*, 3^e éditions, Ed. Dalloz, Paris, 1996, p. 25.

⁹ O. P. Dwivedi, *La science politique et l'environnement*, în „Revue internationale des sciences sociales”, nr. 109/1986, UNESCO, Paris, p. 68-73.

Așa, de exemplu, Legea nr. 137/1995 vorbește de „strategia națională de mediu pentru dezvoltarea durabilă”, „strategii sectoriale și politica de mediu”, „planificarea de mediu”, iar printre modalitățile de implementare a principiilor și elementelor strategice stabilește „adoptarea politicilor de mediu, armonizate cu programele de dezvoltare” (art. 4 lit. a) și „corelarea planificării de mediu cu cea de amenajare a teritoriului și urbanism” (art. 4 lit c).

2. Ecologismul: idei și acțiune socială

Afirmate mai ales sub impactul crizei ecologice generale, declanșate la începutul anilor '60, ideile ecologiste au determinat repede, la rândul lor, deopotrivă o ideologie, o mișcare socială și politică, sub denumirea generică de ecologism. Fără contururi definitive, ecologismul pretinde că se distinge de idealism și materialism, de colectivism și individualism, de conservatorism și scientism dar nu poate scăpa, evident, complet și definitiv de influențele liniilor tradiționale. Punând în discuție valorile fundamentale ale societății industriale, el pare a favoriza promovarea unei civilizații bazate nu atât pe materie, ci pe informație, care acordă prioritate nu atât creșterii cantitative, cât progresului calitativ. Se cere deci o veritabilă revoluție a spiritelor pentru a reconcilia necesitatea de cultură și nevoia de natură.

2.1. Apariția și evoluția mișcărilor ecologiste

După toate probabilitățile, apariția mișcării ecologiste este legată de acțiunile protestatare îndreptate, începând din anii '50, împotriva riscurilor energiei nucleare, mai întâi a experiențelor nucleare și apoi a centralelor nucleare de producere a energiei electrice¹⁰.

Este cazul, de exemplu, al Asociației pentru protecție împotriva radiațiilor ionizante din Franța, animată de Institutul Jean Pignero, care activează încă din anul 1956.

Sub imboldul mișcărilor ecologiste americane, în 1973 peste o sută de asociații de acest gen din statele occidentale au reclamat chiar un moratoriu în privința energiei nucleare. Numai că, în primăvara anului 1974, după creșterea bruscă a prețului petrolului, decisă de țările producătoare și care a provocat criza energetică, guvernele din statele vestice au elaborat și lansat ample programe nucleare. Se consideră că aceste decizii au constituit, în multe țări, veritabilul catalizator al ecologismului și a reunit diferitele mișcări care vedeau în aceasta un motiv de îngrijorare: apărătorii naturii se temeau de o nouă amenințare cu o poluare deosebit de periculoasă, cea radioactivă, pacifiștii descopereau posibilități de distrugeri incalculabile în caz de conflict atomonuclear, analiștii previzionau apariția unui nou totalitarism ori a terorismului nuclear etc.

Treptat însă „activismul verde” se diminuează din intensitate, sub influența unor factori multipli, mai ales prin apariția unor fenomene cel puțin tot atât de importante.

Astfel, anii '80 reprezintă o „pauză” pentru ecologiști; se pare că nu este timpul contestărilor și utopiei. Valorile economice se impun, domină spiritul de competiție și

¹⁰ Pe larg asupra problemei în: D. Simonnet, *L'Ecologisme*, Presses Universitaires de France, Paris, 1991

reușită. În asemenea condiții, mișcările ecologiste se decantează lent, în două forme de organizare: asociațiile și partidele. Totuși, ideile ecologiste se diversifică și se amplifică. În 1990 Institutul Worldwatch din Washington lansa, în raportul său anual, teza unei tranziții de 40 de ani pentru a ajunge la o societate "stabilă din punct de vedere ecologic".

2.2. Asociațiile

O parte din militanții în favoarea protecției mediului și conservării naturii au preferat să acționeze în rândul „societății civile”, fără a încerca să participe la lupta pentru cucerirea puterii politice. Totuși, din rândul acestor asociații au apărut, nu de puține ori, primii candidați la ecologiști în cadrul alegerilor reprezentanților în diferite formațiuni publice.

Cazul tipic îl reprezintă, în acest sens, asociația „Prietenii Terrei”, din Franța, structurată sub forma unei rețele; se cultivă autonomia la toate nivelurile de organizare, grupurile locale bucurându-se de o mare libertate în stabilirea orientărilor generale, în conformitate cu textele de bază ale asociației, marile decizii fiind luate de adunarea generală națională.

Pentru a-și promova punctele de vedere în timpul alegerilor, mișcarea asociativă a creat uneori structuri „cu durată limitată”, fără a interveni totuși direct și masiv în campaniile electorale.

Unele dintre aceste organisme cu vocație efemeră au subzistat mai ales datorită dorinței fondatorilor lor. O atare fluiditate conferă forța și determină slăbiciunea curentului asociativ. Forța care le permite să fie prezente și pe multiple fronturi și să facă față, datorită supleței lor, inserției birocratice. Slăbiciune, întrucât o atare mișcare difuză nu poate să se contrapună în mod real partidelor politice.

În țările Europei centrale și de est, în anii '80 apelul public la protecția mediului și conservării naturii a jucat un rol mobilizator însemnat, alături de mișcările pentru drepturile omului și pentru pace. Așa, de exemplu, în Polonia (Grupul ecologist din Miedzyrzecz, clubul ecologist polonez din Katowice), ex-Cehoslovacia (Cercul verde, Uniunea ecologistă cehă), Ungaria (Cercul Dunării) au participat direct la mișcările de contestare a regimului, editând și publicații clandestine (de pildă, Buletinul ecologic, la cehi ori KOS la polonezi)¹¹.

Ecologiștii s-au distins față de alți contestatari prin susținerea pe care au primit-o adeseori din partea specialiștilor care își desfășurau activitatea în institute de cercetare și chiar aparatul de stat. Cererile lor de transparență asupra luării deciziilor și stării calității factorilor de mediu, de cunoaștere a adversarului, în ultimă instanță, au condus la o contestare globală a regimurilor comuniste, contribuind astfel la pregătirea și derularea schimbărilor din 1989. Așa, de pildă, în declanșarea „perestroikăi” bulgare. În România nu s-au întâlnit asemenea evoluții, dar după 1989 mișcarea asociativă a cunoscut o adevărată „explozie”, peste 200 de asociații ecologiste acționând în prezent.

¹¹ M. Waller, F. Millard, *Environnement et politique en Europe centrale et orientale*, La documentation Française, nr. 731, 15 iulie 1994.

2.3. Partidele

În urma decantărilor din anii '80, în numele imperativului eficacității, o fracțiune însemnată a mișcării ecologiste s-a constituit în partide politice; încă din 1972, în Noua Zeelandă s-a fondat primul partid ecologist, sub numele de „Values Party”; în 1974, René Dumont este primul candidat „verde”, la alegerile prezidențiale din Franța. Partidele ecologiste, „verzi”, s-au dorit mult timp autonome și au refuzat orice alianță cu alte partide politice. Anii '80 le aduc acestora și primele succese electorale: în 1983, „Verzii” germani obțin 20 de mandate de deputați în urma alegerilor parlamentare; în Franța, candidații ecologiștilor obțin peste 8% în cadrul prezidențialelor; în 1989, 30 de deputați „verzi” din 7 țări europene intră în Parlamentul de la Strasbourg, formațiunile ecologiste obținând sufragiile a peste 10 milioane de alegători.

Sub denumiri diverse: Partidul „Verzilor” (Germania, Marea Britanie, Luxemburg), Federația verzilor (Belgia, Islanda, Franța) etc., militanții, sub forma politicii, în favoarea protecției mediului și conservării naturii au penetrat structurile politice naționale și internaționale, cunoscând evoluții și involuții. Într-o asemenea perspectivă, rezultatele ultimelor alegeri europene din 12 iunie 1994 au indicat o oarecare penumbră a „verzilor”, explicabilă, în primul rând, prin perturbările la nivelul spectrului politic european. Succesul dreptei antieuropene și relativul eșec al stângii au generat mutații și în cadrul blocului ecologist, care, deși numără numai 22 deputați în Parlamentul de la Strasbourg, constituie al cincilea grup parlamentar ca importanță în cadrul acestuia (după socialiști, democrat-creștini, liberali și democrați europeni). După o perioadă de „glorie” în rândul mișcărilor contestatare, ale regimurilor comuniste, primele alegeri libere organizate în Europa centrală și de est nu au fost concludente pentru verzi. Ei nu au reușit să formeze grupuri parlamentare proprii, independente decât în România și în cadrul Consiliului Național Slovac. În Ungaria, Cercul Dunării, care anterior făcuse să se vorbească mult despre el, nu a reușit să se impună. În Cehoslovacia, Verzii nu au dobândit nici un loc în Adunarea Federală sau în Consiliul Național Ceh.

Nici alegerile următoare nu au adus succese deosebite. Oricum însă, apariția și afirmarea partidelor ecologiste reprezintă unul dintre fenomenele politice majore ale acestui sfârșit de secol¹².

„Ecologia politică” a apărut și se manifestă diferit în țările Europei. Astfel, într-o primă grupă de state, mici partide socialiste ori de stânga existente, după un anumit timp au adoptat drept preocupare fundamentală una sau mai multe probleme ecologiste devenind astfel formațiuni „verzi” (Partidul socialist din Danemarca, Partidul socialist pacifist și Partidul radical din Olanda, Partidul radical din Italia până la începutul anilor '80...).

Într-o altă grupă de țări, unde partide liberale, agrare ori de la periferia vieții politice au pus accentul pe chestiunile vizând mediul, energia nucleară, descentralizarea, convertindu-se astfel și la problematica ecologistă (Partidul Centrului în Suedia, Democrația 66 în Olanda, Venstre în Norvegia ș.a.).

¹² G. Sainteny, *Les Verts*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992, p. 3 și urm.

În sfârșit, în cea de-a treia grupă de state asistăm la formarea unor formațiuni noi, cu programe și platforme politice ecologiste (Austria, Belgia, Franța, Marea Britanie, Germania etc.).

"Ideologia verde", departe de a se înscrie perfect în "tiparele" ideologiei tradiționale, nu poate depăși totuși clivajul fundamental al spectrului politic de dreapta și stânga. Astfel, susținătorii teoriei abundenței (și adepții tezelor filosofului american de origine rusă Ayn Rand, pentru care egoismul constituie o virtute, iar altruismul un viciu), respectiv intelectualii de dreapta care cred în capacitatea exclusivă a forțelor pieței de a promova progresul, refuză orice limitare a creșterii din motive ecologice, fiind adepți unui optimism exagerat în această privință. În cel mai bun caz, se acordă o largă "plajă" de acțiune între degradarea mediului și rigiditatea economică. Dimpotrivă, ecologiștii apropiați stângii politice, din rândul cărora fac parte multispecialiști, promovează valorile colectiviste și ei sunt, mai degrabă, tentați să lanseze predicții apocaliptice și, oricum, să facă din protecția mediului o preocupare permanentă și stringentă.

În ciuda diferențelor și specificului propriu istoriei și culturii popoarelor în care acționează, aceste formațiuni prezintă o serie de caracteristici comune care le face să aparțină aceleiași familii politice și care sunt departe de a se rezuma la un singur interes pentru tema protecției mediului¹³. Este vorba, mai degrabă, de o nouă generație de partide politice care au în comun un stil de acțiune politică neconvențional, structuri participative, slab birocratizate și ierarhizate, o practică a democrației directe, de mandat imperativ și de decizie colectivă, o bază socială apropiată (tânără, bine instruită, compusă în principal din păturile de mijloc), o tematică insistând pe autonomie, egalitatea în drepturi, mediu, tiermondism, dezarmare, autonomia societății civile, refuzul diferențierii și profesionalizării politicului ș.a. Ecologiștii formulează o dublă critică la adresa politicii tradiționale instituționalizate. În privința formei, este denunțată centralizarea excesivă a partidelor politice; rigiditatea acestora, practica permanentă a politicii-spectacol, preocuparea excesivă pentru propria sa reproducție în detrimentul voinței de schimbare. Pe fond, se consideră că structura lineară, de la stânga la dreapta este prea simplistă. Acest clivaj se traduce, în primul rând, prin vechea opoziție, datând de la începutul epocii industriale, fondată pe raporturile producției și problemele muncii.

Chiar dacă rămâne și astăzi pilonul distribuirii spectrului politic, mai ales rădăcinilor sale adânci în cultura contemporană, diferențierea dreapta-stânga nu reflectă corespunzător relațiile contemporane.

Modernitatea, în viziunea ecologistă, reclamă o geometrie politică mai complexă. Astfel, se poate imagina o politică "în spațiu", în trei dimensiuni, pe axele: proprietate privată, proprietate colectivă, economie de piață - economie planificată, libertate - autoritate. Nu mai puțin de 8 combinații extreme pot fi relevante, de la formula libertate - piață - proprietate privată, exprimând liberalismul, la formula autoritate - plan - proprietate colectivă a comunismului arhaic. Se poate, de asemenea, după modelul promovat de Serge Kohn, schematiza diversitatea opțiunilor economice într-un triunghi

¹³ G. Sainteny, op. cit., p. 5

ale cărui vârfuri ar fi: statul (ideal comunist), piața (ideal liberal), autonomia individuală (ideal ecologist).

În consecință, mișcarea ecologistă ar dori reorganizarea vieții politice în jurul temelor sale favorite. De aceea, intervențiile sale au frecvent un scop "federator" și sunt deschise tuturor familiilor de gândire, cu excepția extremelor.

Așa, de pildă, mișcarea franceză, "Generation-Ecologie", lansată în 1990 de către ministrul ecologist Brice Lalonde, a proclamat libertatea membrilor săi de a adera la alte formațiuni și ideea că va căuta să intervină în spațiul politic, precum și în societatea civilă.

Prin esența sa actuală, ecologismul dă expresie la două laturi aparent antagonice: naturalism contra culturalism. Să se acorde prioritate naturii, conservării și apărării sale asupra dezvoltării sociale, or, dimpotrivă, să fie privilegiat omul, supraviețuirea, integritatea și bunăstarea acestuia în detrimentul "echilibrelor naturale", aceasta este dilema fundamentală.

Două poziții contrare care au generat două ecologisme.

Prima este cea a ecologismului naturalist și conservator. Această poziție teoretico-practică idealizează natura, o mitifică și personifică. Este celebră, în acest context, teoria celebrei "Gaia" (Pământul) lansată în 1979 conform căruia și fondatorului său, omul de știință britanic James Lovelock, Terra ar fi un organism viu care își găsește singur echilibrul, ființa umană neconstituind decât un simplu episod în îndelungata sa istorie. Natura este considerată, în consecință, ca un model de ordine și armonie din care omul ar face bine să se inspire. Partizanii acestei filozofii preconizează o organizare a societății care să fie supusă necesității de a proteja planeta și identifică stabilitatea sa într-o strânsă comuniune cu lumea naturală.

O asemenea apologie, fără nuanțe, a naturii conduce, printre altele, la o atitudine socială conservatoare și frecvent intransigentă: trebuie "să se conserve", "să se prezerve", "să se apere", "să se interzică". O atitudine "integristă", care se vrea, de regulă, anticapitalistă (dovedindu-se frecvent antiamericană), condamnă mecanismul economic în ansamblul său, se declară pacifistă fără concesie și se repliază asupra regionalismelor mai mult sau mai puțin definite.

Dusă până la extreme, o asemenea atitudine merge până la a da prioritate naturii asupra omului, chiar și cu prețul subzistenței acestuia. De pildă, unele asociații internaționale s-au pronunțat pentru interzicerea accesului tuaregilor în zonele tradiționale de nomadism, spații esențiale pentru supraviețuirea acestora, sub pretextul protejării unei specii de antilope (addax), amenințată cu dispariția, și frânării procesului de deșertificare.

O asemenea poziție are și semnificative implicații de ordin politico-ideologic. În această atitudine de "inconștiență naturalistă" întâlnim promovate, mai ales, valorile stabilității, ordinii, curățeniei... Natura pură, rasa pură. Așa că extrema dreaptă nu a întârziat să înscrie "ecologia" printre prioritățile sale pragmatice. Riscul este acela ca unele curente ecologiste integriste să speculeze amalgamul "naționalisto-populist" în scopuri electorale evidente.

A doua poziție este reprezentată de ecologismul culturalist și progresist. Această atitudine este promovată de curentul umanitar, popularizat de diversele mișcări "fără

frontiere", în sensul plasării ființei umane în centrul priorităților și acțiunilor sale. Ca atare, natura nu există decât prin ea însăși, dar ea este, de acum încolo, în întregime transformată de om.

În consecință, acestuia din urmă îi revine datoria de a o lua ca model, dar și de a o gera cu inteligență. Într-o asemenea perspectivă, soluționarea marilor probleme ale salvării speciilor amenințate, luptei contra deșertificării și deforestării, diminuării poluării etc. nu răspunde numai nevoii conservării "naturii suverane", ci și a perpetuării existenței umane.

Se acordă, astfel, prioritate omului asupra naturii, diversității asupra identității, evoluției asupra stabilității. Recuzându-se pledoariile scientiste și materialiste se caută concilierea planetei și progresului, calității vieții și modernității; este promovată deschiderea asupra lumii, armonia în comunitate.

Dacă ecologismul naturalist comportă riscul integrismului, ecologismul umanitar poartă, el însuși, riscul reformistului "de fațadă".

Spiritul de deschidere și dorința sa de aliați tind să reducă specificitatea sa numai la problemele stricte, referitoare la mediu, alte domenii precum: cel social, politic etc. căzând în sarcina mișcării lor specifice. De aici rezultă riscul apariției și dezvoltării unei abordări unilaterale, ale "tehnocrației verzi", care ar impune cetățenilor opțiuni neconcertate în numele planetei și necesităților ecologice. Totodată, ecologiștii ar renunța la orice ambiții: politică, socială, ideologică și la dorința de a ameliora democrația, rezumându-se la rolul de "paznic" al "modernității".

O posibilă reconciliere natură-cultură este însă posibilă și necesară. Aceste două poziții fundamentale, aparent ireconciliabile, exprimă, de fapt, vechea opoziție dintre "conservatorism" și "progresism". Dar ar fi absurd de a opune extremele: naturalismul integral, care ia echilibrul natural ca model contra culturalismului dezlanțuit, care se străduiește să nege orice legătură între om și natură. Adevărata miză ecologistă este aceea de a căuta concilierea.

Problema protecției mediului și conservării naturii au devenit prioritare în societățile post-industriale, chiar dacă acest lucru nu apare clar exprimat decât în marile opțiuni politice și sociale. Uneori, ecologiștii sunt considerați a fi versiunea modernă a vechilor mișcări naturaliste, care au animat cinicii greci. Animiștii, triburile indiene ori campaniile hippies. Un curent poetic și creator care a predicat de-a lungul secolelor spontaneitatea, sensibilitatea, armonia între societate și natură, colectivitate și individ, om și corpul său.

În mod evident, ecologismul își găsește rădăcinile într-o asemenea tradiție. Dar el trebuie să țină seama de un fapt nou: astăzi, mai ales în țările occidentale, dezvoltarea nu se reduce mai ales la disputa știință contra natură, nu se definește în primul rând ca o pasiune continuă, ci, din contră, ca o evoluție în cadrul limitat al planetei ce constituie o mică cantitate, nesemnificativă la scara întregului univers.

Știința și tehnologia pot accentua inegalitățile, separa și mai mult avantajele și dezavantajele progresului.

Ca atare, ecologismul modern are un obiectiv deosebit de dificil de realizat: concilierea contrariilor, ori, cel puțin, inventarea unei noi dialectici natură-cultură, adaptată la realitățile mileniului III.

Aceasta acțiune concertată a politicului, juridicului, economicului și culturalului poate conduce, într-o perspectivă pe care o dorim cât mai apropiată, la completarea și complementarizarea "contractului social" prevăzut de J. J. Rousseau, cu un contract tot atât de necesar: "contractul natural". În baza și prin dispozițiile sale omul și-ar putea găsi astfel, în sfârșit, sensul adevăratului său destin, iar societatea s-ar putea dezvolta în termeni durabili.

3. Ecologie versus democrație?

Problemele protecției mediului și căutarea unor soluții adecvate au avut un impact deosebit la nivelul concepțiilor, ideilor, mentalităților și practicilor umane din ultimele decenii, tinzând să devină definitorii pentru întregul mers al istoriei în secolul XXI. Și, ca orice schimbare fundamentală, chiar decisivă, cea ecologică pune în discuție valori tradiționale ale civilizației umane, presupunând fie simple ajustări și adaptări superficiale, fie restructurări și abandonarea unor tabuuri seculare. În acest context, raportul dintre exigențele protecției mediului și imperativele democrației reprezentative tinde să devină decisiv.

Într-adevăr, mai ales în țările occidentale, creșterea factorilor de risc ecologic și insuficiența măsurilor preventive ar putea sfârși, consideră unii analiști, prin a pune sub semnul întrebării aspecte importante ale democrației și drepturilor omului. Este vorba, mai întâi, de faptul că ecologia pune la îndoială unii piloni ai societății industriale precum încrederea în progresul tehnic ori dogma creșterii economice în ritm accelerat și necontrolat. Apoi, fenomenele legate de mediu au, prin excelență, un caracter global. Și aceasta dintr-o dublă perspectivă: la producerea lor contribuie, într-o măsură mai mare sau mai mică toate popoarele și națiunile lumii, toți oamenii și, în consecință, soluționarea lor corespunzătoare nu poate avea loc decât tot prin intervenția energetică a tuturor.

Fără îndoială, realități precum: efectul de seră, diminuarea stratului de ozon, sărăcirea biodiversității, poluarea atmosferică transfrontalieră la lungă distanță etc. sunt datorate "contribuției" speciei umane în întregul său și, ca atare, schimbarea lor în sens pozitiv nu poate să se producă decât tot prin conștientizarea și acțiunea generală și coordonată a tuturor popoarelor și statelor.

Dar poate tocmai în virtutea unor asemenea adevăruri, ideea ecologică s-a răspândit și a acaparat spiritele cu o rezezițiune fără precedent în istoria civilizației umane. Contemporană cu fenomene precum mondializarea economică, "satul planetar" comunicațional al lui McLuhan ori Internet-ul, acesta s-a afirmat ca un fel de contrapondere pe care Umanitatea o "secretă" spontan contra propriei sale temerități, în tendința naturală de a realiza permanentul echilibru, drept "cheie" a existenței. Indiscutabil, ideea ecologică are, în această perspectivă un caracter transcendent, răspunde unei nevoi intrinseci, comune tuturor oamenilor, indiferent de credințele și

mentalitățile lor culturale: cea a asigurării perenității speciei. Punând în centrul său drepturile generațiilor viitoare la un mediu acceptabil, adecvat, ecologismul, ideile sale exprimă într-un fel dreptul la eternitate al fiecărei ființe umane, și nu numai, reprezintă o victorie a speciei asupra individului.

Așadar, primordial rămâne instinctul de supraviețuire. De multe ori ceea ce ne interesează nu este Terra, ca atare, pur și simplu ca planetă, ci mai ales ca biotop pentru noi și urmașii noștri.

Analiza ecologică a civilizației industriale, devenită planetară, nu anunță neapărat sfârșitul planetei, ci mai ales autodistrugerea Omenirii.

Ca atare, cheștiunea esențială este aceea de a ști dacă suntem suficient de pregătiți și acționăm destul de rapid pentru a preveni rezultatul fatal. Răspunsul este incert, întrucât imperativul supraviețuirii speciei rămâne tributari la o serie de obișnuințe, credințe, tabuuri ori valori ale civilizației deosebit de profund înrădăcinate în noi și față de care ne despărțim cu greu. De pildă, față de discursul, rezonabil de altfel, asupra limitelor creșterii se opune marea majoritate a dorințelor noastre, a speranțelor de care avem nevoie. În actuala stare a civilizației umane, se pare că suntem incapabili să suportăm măsurile de austeritate și de disciplină colectivă care reclamă, de pildă, prezervarea stratului de ozon ori reducerea conținutului de CO₂ în atmosferă. Această evidentă incapacitate afectează practic ansamblul popoarelor, toate fascinate de mirajele occidentale de abundență ori cele legate de automobil. Până și China comunistă, altădată patria bicicletei și a copilului unic, este pe cale a se "normaliza" și promite să aducă în acest sens contribuții corespunzătoare la reducerea poluării și a suprapopulației pe măsura imensității sale.

În acest context general, față de evoluțiile contradictorii în domeniu au fost exprimate mai multe puncte de vedere. De exemplu, se consideră că instinctul nostru de supraviețuire ca specie ar putea să se exprime, cel puțin teoretic, sub forma unor măsuri autoritare dictate de sentimentul colectiv al urgenței. În numele acestui sentiment superior al speciei s-ar putea cere, de pildă, impunerea pentru popoare și indivizi a unei discipline imposibil de a fi autoimpusă. Ceva de genul a ceea ce a realizat, oarecum incomplet, China comunistă în domeniul demografic prin politica "copilului unic".

Oriunde ar putea ajunge așa-numita Deep Ecology à l'américaine. Și, continuând exemplele, cu păstrarea proporțiilor, în aceeași categorie se înscriu și inițiativele elvețiene "retrotrafic" (reducere cu 50 la sută a traficului de autovehicule), ori cea supranumită "protecția genetică". Dacă statul constituțional democratic, cum avertiza ecologistul german B. Laubach, nu va putea depăși criza ecologică, s-ar putea să vină momentul declarării "stării de urgență ecologică", drept singura soluție. De altfel, nu puțini sunt cei care vorbesc de existența unui anumit "fascism verde" (ecofascism) care, din fericire, nu ar afecta, totuși, decât marginal mișcarea ecologistă contemporană.

Această situație de "laissez-aller" poate să conducă la o disperare de masă asupra democrației și libertății și la o preferință, precum în stare de război, de a conferi depline puteri unui guvern autoritar. Iar la acest punct s-ar putea ivi aparența necesității presante, de a alege între respectul drepturilor omului ca ideal democratic absolut și supraviețuirea speciei ca o situație limită. Și nu este exclus ca o atare opțiune să poată obține o puternică

adeziune a majorității populației chiar în statele democratice. Ar fi suficient pentru aceasta, de pildă, ca opinia publică să fie șocată de o catastrofă brutală, de tipul schimbărilor climatice, "excursia nucleară", ori apariția unei noi maladii devastatoare.

Într-o asemenea perspectivă, puținele eforturi pe care trebuie să le îndeplinim astăzi pentru prezervarea mediului servesc, de asemenea, la păstrarea șanselor de supraviețuire ale democrației. Desigur, sunt situații ipotetice care trebuie privite și evaluate în limitele cadrului și contextului dat. Immediatul pericol al exagerării uneia sau alteia dintre poziții este altul. El poate fi, în primul rând, acela ca în urma "resurecției" democrației, eforturile în favoarea protecției mediului, și așa insuficiente în raport cu gravitatea și amploarea problemelor ecologice, să se diminueze și mai mult. O exagerare a opoziției dintre democrație și ecologie este păgubitoare pentru ambele valori fundamentale ale contemporaneității. Identificarea și promovarea elementelor care le unesc și potentează reciproc constituie adevărata cheie a problemei, și ele nu sunt, din fericire, puține. Noul ciclu al mondializării economiei, materializat prin explozia mișcării capitalurilor și schimburilor comerciale, arată deja că economia, ecologia și drepturile omului sunt indisolubile.

CAPITOLUL II

NOȚIUNEA, TRĂSĂTURILE DEFINITORII ȘI DEFINIȚIA DREPTULUI MEDIULUI

Evoluțiile generale înregistrate în ultimele decenii au determinat un proces amplu de formare și afirmare a unei ramuri noi, distincte în cadrul sistemului juridic, dreptul mediului depășind stadiul unor simple dezvoltări în cadrul ramurilor tradiționale¹⁴.

1. Dreptul mediului - o nouă ramură de drept

Dacă acum 21 ani, respectiv în 1976, R. Drago considera ca absurdă susținerea existenței unui drept al mediului ca disciplină juridică nouă, astăzi se admite cvasiunanim afirmarea acestuia ca nouă ramură de drept și domeniu inedit de cercetare științifică¹⁵.

Amploarea și profunzimea măsurilor adoptate la nivel național și internațional, mai ales după 1972, au condus la configurarea unui fascicul important de reglementări având ca obiectiv protecția, conservarea și dezvoltarea factorilor naturali sau artificiali ai mediului. Aceste evoluții s-au reflectat și în planul științelor juridice, prin particularizarea unui nou obiect al reglementărilor dreptului de-a lungul unor procese specifice (în cadrul formal al dreptului și procedurilor ordinare), tehnicilor juridice originale, ori printr-o distorsiune crescândă între dreptul scris și necesitățile practice, o inaplicare a regulilor existente, o adaptare insuficientă la exigențele noii materii de reglementat și, în cele din urmă, la introducerea de noi raporturi juridice.

Cerințele imperative de ordin tehnic, social, politic, economic etc., reglementările juridice adoptate în acest sens, precum și necesitatea sporirii eficienței acțiunii socio-umane în soluționarea problemelor ecologice au determinat formarea unei noi ramuri de drept - dreptul mediului.

Acest sector tot mai important al raporturilor sociale, unitar în primul rând datorită valorilor sociale de maximă importanță pe care le ocrotește, în ultimă instanță viața umană însăși, în multidimensionalitatea semnificațiilor sale, este reglementat de o legislație distinctă, ce tinde spre constituirea unui subsistem juridic propriu.

¹⁴ Asupra problematicei generale a dreptului mediului, remarcăm în special: J.Lamarque și colab., *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, Paris, LGDJ, 1973; M.Despax, *Droit de l'environnement*, Paris, Litec, 1980; M.Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris, troisieme edition Dalloz, 1996; J.Morand-Deville, *Le droit de l'environnement*, Paris, PUF, col. Que sais-je?, 1987; J.Fromageau, Ph.Guttinger, *Droit de l'environnement*, Eyrolles, Paris 1993; R.M.Mateo, *Derecho ambiental*, Madrid, 1977; D.Marinescu, *Dreptul mediului inconjurător*, Editura „Șansa” SRL, București, 1996; M.Duțu, *Despre necesitatea, conceptul și trăsăturile definitorii ale dreptului ecologic în „Revista română de drept” nr.5/1989, p.21 și urm.*; M.Duțu, *Dreptul Mediului*, Editura Gamian, București, 1993; idem, *Dreptul mediului*, Editura Economică, București, 1996; Ernest Lupan, *Dreptul mediului*, vol.I, Editura Lumina Lex, București, 1996.

¹⁵ În *La protection du voisinage et de l'environnement*, în „Travaux de l'Association H.Capitant”, 1979, p.457.

În sfârșit, dar nu în ultimul rând, existența unei ramuri distincte de drept - dreptul mediului - este impusă și de caracterul relativ unitar al acțiunii sociale privind ocrotirea factorilor naturali sau creați prin activități umane ai mediului ambiant.

2. Dimensiuni și particularități

Datorită particularităților obiectului supus reglementării (raporturile dintre om (societate) și mediul său) dreptul mediului are un caracter „orizontal”, în sensul că acoperă diferite ramuri juridice clasice (drept privat, public și internațional) și reprezintă un drept de interacțiuni, care tinde să penetreze în toate sectoarele sistemului de drept pentru a introduce dimensiunea ecologică.

Pentru delimitarea și definirea câmpului de cuprindere al dreptului mediului, din punct de vedere formal pot fi folosite trei criterii principale:

- a) **criteriul instituțional**, care se referă la structurile politice, administrative de decizie în domeniu;
- b) **criteriul material**, axat pe definiția dată mediului¹⁶;
- c) **criteriul finalității**, privind scopul normelor edictate.

După primul criteriu (într-o viziune restrânsă), dreptul mediului reprezintă ansamblul normelor juridice care se referă la problemele care sunt de competența Ministerului Mediului sau a altei structuri administrative corespunzătoare. Așa, de exemplu, potrivit unei asemenea modalități de definire, în Franța dreptul mediului ar cuprinde dreptul protecției naturii (cu excepția dreptului forestier și a celui rural), dreptul poluărilor și daunelor, dreptul siturilor naturale și peisajelor. În România, având în vedere dispozițiile legale privind organizarea și funcționarea ministerului de resort, după acest criteriu, dreptul mediului ar fi format din dreptul ocrotirii naturii și dreptul prevenirii și combaterii poluărilor.

Conform criteriului material, care are în vedere definiția mediului, dreptul mediului reprezintă ansamblul normelor juridice care privesc factorii naturali și pe cei creați prin activități umane ce determină cadrul natural, social și economic și care, prin interacțiunea lor, influențează echilibrul ecologic și determină condițiile de viață pentru om, faună și floră.

Un alt criteriu frecvent folosit pentru definirea dreptului mediului este cel finalist, respectiv al conținutului și scopului normelor edictate. Se consideră, în acest sens, că aparțin dreptului mediului acele reguli care privesc menținerea echilibrului ecologic și ocrotirea sănătății umane; ca urmare, dreptul mediului este un „drept pentru mediu” sau un „drept ecologic”. Acest criteriu finalist a fost reținut de M.Despax, după care dreptul mediului „are ca obiect suprimarea sau limitarea impactului activităților umane asupra elementelor ori mediilor naturale”¹⁷.

În același context, exprimând un punct de vedere „urbanistic”, R.Savy consideră, la rândul său, că „dreptul mediului reglementează astfel folosirea instalațiilor și

¹⁶ Ca, de exemplu, M.Prieur, *op.cit.*, p.10; J. Fromageau, Ph. Guttinger, *op. cit.*, p. 3.

¹⁷ M.Despax, *op.cit.* p.15; în același context.

activitățile pentru a preveni atingerile pe care acestea pot să le aducă calitățile mediului în care trebuie inserate”¹⁸.

Dintr-o altă perspectivă, preocupările de a determina obiectul de studiu și de reglementare specific dreptului mediului au ajuns la exprimarea a alte trei viziuni de abordare a problemei.

Prima, fondată pe o abordare științifică, mai precis ecologistă, consideră că dreptul mediului ar fi ramura juridică menită să răspundă nevoilor rezultate din cercetarea ecologică. Acestea ar putea fi, de exemplu, cele exprimate în Strategia mondială de conservare (UICN, 1980): menținerea proceselor ecologice esențiale, preservarea diversității genetice și utilizarea durabilă a speciilor și ecosistemelor.

A doua viziune, bazată pe o abordare preponderent de ordin etic, pornește de la ideea că generațiile actuale trebuie să lase generațiilor viitoare un patrimoniu (natural) moștenit la rândul lor de la generațiile trecute. Ca atare, elementele mediului trebuie să fie folosite și administrate în mod durabil, cu menținerea elementelor lor caracteristice. Dreptul mediului ar fi atunci ansamblul regulilor juridice care guvernează acest patrimoniu (comun) al generațiilor și indivizilor (sincronic și diacronic).

Cea de-a treia, viziunea administrativă, amintită și mai sus, are în vedere domeniile de competență încredințate diferitelor structuri administrativ-instituționale care activează în raport cu mediul. Astfel, dreptul mediului ar fi dreptul care tratează problemele legate de aceste domenii de competență.

După cum se poate observa, și aceste trei abordări nu pot fi considerate ca fiind separate absolut, fiecare dintre ele relevând, mai degrabă, diferite fațete, chiar fundamentale ale aceleiași probleme. Desigur, viziunea (criteriul) administrativ pare cel mai aproape de nevoile dreptului, aducând o anumită concretețe și precizie. Totuși, restrângerea la o asemenea abordare ar sărăci prea mult bogăția și complexitatea semnificațiilor dreptului mediului, ca ramură și disciplină juridică.

Relevând utilitatea criteriilor de mai sus, considerăm că pentru definirea cât mai cuprinzătoare a dreptului mediului, se impune valorificarea valențelor tuturor acestor abordări în stabilirea obiectului și metodei de reglementare, relevarea caracterului normelor componente, principiilor și altor elemente care contribuie la exprimarea specificului său ca ramură de drept.

3.1. *Obiectul dreptului mediului*

Ca urmare a transformărilor care au avut loc în cadrul raporturilor dintre om (societate) și mediu, au luat naștere și se dezvoltă continuu o categorie de relații sociale privind protecția, conservarea și dezvoltarea mediului ambiant, cu trăsături specifice, care nu constituie obiect de reglementare pentru nici una dintre ramurile tradiționale ale dreptului.

Considerăm, astfel, că în circumscrierea grupului „norme ale dreptului mediului trebuie să pornim de la precizarea noțiunii de mediu și a semnificațiilor sale în plan juridic, precum și a înțelesurilor legale ale noțiunilor de protecție, conservare și dezvoltare a acestuia.

¹⁸ R.Savy, *Droit de l'urbanisme*, PUF, Paris, 1981, p.55

3.1.1. Definiția noțiunii de mediu

Termenul de mediu (environment, umwheinat, milieu) a fost folosit începând din secolul al XIX-lea, în sens biologic, ca ambianță naturală a viețuitoarelor; ulterior, în domeniul geografiei (K.Ritter, P.V. de la Blanche, S.Mehedinți ș.a.) este definit ca spațiul locuit și influențat de om.

O dată cu apariția și amplificarea problemelor ecologice, mai ales în a doua jumătate a secolului nostru, se afirmă o concepție holistică privind mediul ca obiect de interes și de acțiune publică, ce s-a reflectat cu pregnanță în termenii actelor normative adoptate în unele țări la sfârșitul anilor '60 (precum **National Environmental Policy Act**, S.U.A., 1969), precum și în documentele primei Conferințe a Națiunilor Unite privind mediul (Stockholm, iunie 1972).

În același timp, acțiunile concrete - de natură economică, juridică, instituțională etc. - în vederea prevenirii și combaterii poluării au reclamat circumscrierea și definirea mai precisă a conceptului de mediu și a elementelor sale componente. Astfel, potrivit Consiliului Internațional de limbă franceză al colocviului internațional „Enseignement et Environnement” (Aix en Provence, 1972), mediul reprezintă „ansamblul, existent la un moment dat, al aspectelor fizice, chimice, biologice și sociale, susceptibile de a crea un efect direct sau indirect, imediat sau ulterior, asupra viețuitoarelor, omului și activităților umane”. În cadrul aceluiași colocviu, comisia pentru limba engleză formulează o definiție în care consideră mediu „ansamblul tuturor ființelor și lucrurilor care compun spațiul apropiat și îndepărtat al omului, care îi poate determina sau schimba existența și poate influența total sau parțial modul său de viață”.

Așa cum afirma un specialist francez, „Într-o asemenea perspectivă, orice poate intra în conceptul de mediu; se poate include atât învățământul, petrecerea timpului liber, sporturile, problema transporturilor, sistemul de comunicații în ansamblul său, artele, medicina, criminologia etc¹⁹”.

Definirea mediului în raport direct cu condiția naturală a omului a condus la formularea termenului de mediu uman (Human Environment) care a făcut tranziția spre conceptul complex care se afirmă astăzi.

La originea sa, termenul de mediu a izvorât din substantivul englez „environment”, preluat apoi și în franceză sub forma de „l'environnement” și în alte limbi și a avut rolul de a desemna spațiul din jurul omului.

El a fost definit în Le Grand Larousse din 1972 ca fiind „ansamblul elementelor naturale și artificiale care condiționează viața umană”. Dicționarul Webster, preferă o definiție generală a mediului care ar fi „circumstanțele, obiectele ori condițiile care înconjoară persoana”, urmată de precizarea „ansamblul factorilor fizici, chimici și biotici (precum climatul, solul și ființele) care acționează asupra unui organism ori o comunitate ecologică și determină în definiție forma și supraviețuirea lor”, la care se adaugă „ansamblul condițiilor sociale și culturale care influențează viața unui individ ori a unei comunități.”

¹⁹ J.Lamarque, op.cit., p.21 și urm.

Aceste definiții de dicționar au sfârșit prin a se orienta progresiv către o dublă accepțiune a termenului: „cadru de viață al individului și/sau ansamblul condițiilor... susceptibile să acționeze asupra organismelor vii și activităților umane”.

Pentru Comunitățile europene, mediul reprezintă „ansamblul elementelor care, în complexitatea lor relațională, constituie cadrul și condițiile vieții omului”. Un document al Consiliului stabilea că „mediu înseamnă apă, aer și sol în interacțiunea lor, precum și raportul dintre acestea și orice alt organism viu” (art.2, **Council Directive** din 27 iunie 1967).

În documentele O.N.U., termenul de „mediu” nu este, de obicei, precis definit, iar sensul în care este utilizat este amplu și de aceea ambiguu.

În privința documentelor internaționale, în absența unui tratat global, nu există o definiție clară a noțiunii de mediu. Totuși, de exemplu, **Convenția Benelux** în materie de conservare a naturii și protecția peisajelor (8 iunie 1982) consideră mediul natural ca fiind „Mediul natural al omului, cuprinzând elementele abiotice (nevii), precum rocile, apa și atmosfera și elementele biotice (vii) incluzând biocenozele naturale și seminaturale, inclusiv flora și fauna în stare sălbatică”.

La rândul său, **Convenția privind răspunderea civilă pentru daune rezultând din exercitarea de activități periculoase pentru mediu** (1993), îl definește în sensul că acesta cuprinde „resursele naturale abiotice și biotice, cele precum aerul, apa, solul, fauna și flora, și interacțiunea între aceiași factori, bunurile care compun moștenirea culturală și aspectele caracteristice ale peisajului.

Legislațiile naționale conferă conceptului semnificații și dimensiuni specifice, diverse, de la simpla sa menționare în titlul actului normativ, fără a fi definit expres (de exemplu, în legea venezueleană în materie din anul 1976), la o definiție parțială, cu obiective legislative specifice (de pildă, legile din Belgia sau Columbia, 1974) și până la definiții globale, atotcuprinzătoare (legea malaesiană din 1974) sau identificarea mediului ambiant cu resursele poluabile (cazul Japoniei 1976 și Mexicului 1971). În unele situații, elementele mediului sunt enumerate fără a fi în cadrul unei definiții (Legea S.U.A. din 1969).

Legile naționale mai recente complică în loc să simplifice definiția. Așa, de pildă, Legea bulgară a mediului din 1991 consideră mediul „un ansamblu de factori și elemente naturale și antropogenice corelate, care afectează echilibrul ecologic, calitatea vieții și sănătatea umană, patrimoniul cultural și istoric și peisajul.” La rândul său, Legea portugheză a mediului din 1987 se aplică la cvasitotalitatea elementelor constitutive ale mediului natural și uman.

Din analiza acestor reglementări se conturează trei mari moduri de abordare juridico-legală a conceptului de mediu :

- a) resurse renovabile (adică acele resurse care trebuie protejate împotriva poluării ori a oricăror alte degradări, în primul rând : aerul, apa și solul, acesta din urmă atât în calitate de suprafață locuibilă, cât și ca resursă cu caracter recreativ și estetic);
- b) toate resursele mediului (adică toate resursele și procesele naturale care compun mediul considerat ca biosferă (inclusiv oceanul) și litosferă.

Principalele categorii de resurse ale mediului sunt : resurse renovabile (aer, apă, sol, faună, floră, surse de energie naturală, solară etc), sisteme de resurse naturale : ecosisteme, spațiile aeriene, subsolul, zonele de concentrată poluare, sisteme acvatică, sisteme animale/plante sol/apă/plante și altele de acest gen, resurse nerenovabile ori rezervate (resurse minerale și combustibili subterani);

- c) resurse pentru om (resurse apreciate în funcție de nevoile omului, inclusiv resurse economice și capacitatea sa de a le gestiona și utiliza).

Potrivit Legii nr. 9/1973, mediul era constituit din totalitatea factorilor naturali (aerul, apele, solul și subsolul, pădurile, orice altă vegetație terestră și acvatică, faună terestră și acvatică, rezervațiile și monumentele naturii) și a celor creați prin activități umane (așezările omenești și ceilalți factori creați prin activitățile omului) ce determină cadrul natural, social și economic în care trăim și care, prin interacțiunea lor, influențează echilibrul ecologic și determină condițiile de viață pentru om, faună, floră.

Noua lege a protecției mediului, nr. 137/1995 definește „mediul” drept „ansamblul de condiții și elemente naturale ale Terrei: aerul, apa, solul și subsolul, toate straturile atmosferice, toate materiile organice și anorganice, precum și ființele vii, sistemele naturale în interacțiune cuprinzând elementele enumerate anterior, inclusiv valorile materiale și spirituale”.

Este o definiție puțin diferită de cea din reglementarea anterioară, care face o extindere expresă la „condiții și elemente naturale” ale Terrei, surprinde mai bine caracterul de sistem și substanța interraciunilor a mediului, dar scapă din vedere „mediul construit”, factorii artificiali (referirile la „valorile materiale și spirituale” fiind foarte difuze și generale).

Așa cum afirma profesorul Michel Prieur, în ciuda dezvoltărilor din ultimele decenii, mediul constituie astăzi o „noțiune-cameleon”²⁰.

În general, după cum se poate observa din analiza diverselor puncte de vedere exprimate, întâlnim două sensuri curente al termenului de mediu :

- a) cel reieșit și afirmat de științele naturii și aplicat la realitățile societăților umane (abordarea ecologică), care îl definește drept ansamblul de elemente și echilibre de forțe concurente, de natură diversă, care condiționează viața unui grup biologic;
- b) cel specific vocabularului arhitecților și specialiștilor în urbanism care îl consideră drept zona de contact între un spațiu construit și mediul ambiant (natural și artificial).

Urmând îndeaproape abordarea lui M.Prieur și având în vedere laxitatea și diversitatea prevederilor juridice în materie, considerăm și noi că este absolut necesară o definiție legală globală cât mai exactă a mediului pentru a face astfel operațiunile diversele reglementări în materie. Din această perspectivă, într-o aproximație generală,

²⁰ M.Prieur, op.cit., p.2.

mediul constituie ansamblul factorilor (naturali sau creați prin activități umane) care acționează asupra condițiilor de viață și existență ale omului (societății)²¹.

Așadar, termenul de „mediu” poate descrie un sector limitat ori un spațiu și factori în număr aproape infinit. În accepția sa fizică cea mai largă mediul este descris ca fiind „habitatul creat pe pământ pentru ființele vii”.

Dincolo de varietatea unor asemenea definiții, este de domeniul evidenței că definiția mediului are numeroase consecințe și implicații asupra dreptului mediului. De aceea este foarte important ca reglementările speciale în materie să cuprindă o definiție „legală”, la care să se raporteze cei chemați să le aplice și, totodată, cei preocupați de dimensiunea teoretică a acestei noi ramuri de drept. Aceasta trebuie să ofere elemente concrete, astfel încât să devină operațională la nivel concret, în primul rând juridico-administrativ.

3.1.2. Elemente ale obiectului de reglementare.

Ca ramură distinctă a sistemului dreptului, dreptul mediului reglementează acele relații sociale care iau naștere în procesul de protecție, conservare și dezvoltare a calităților naturale ale mediului. Măsurile de conservare și protecție au apărut primele în timp; ulterior, o dată cu diversificarea preocupărilor și conturarea unei concepții moderne în materie s-a trecut la instituirea unor sisteme care să favorizeze o gestionare și utilizare rațională a resurselor mediului și pe această cale chiar o dezvoltare a calităților lor naturale. De aceea, un rol deosebit îl ocupă, în precizarea dimensiunilor sale, relevarea semnificațiilor acestor elemente definitorii.

a) Protecția mediului

Se realizează, potrivit legii, prin instituirea anumitor obligații, stabilirea unor condiții speciale și stipularea unor interdicții privind utilizarea rațională a resurselor naturale, prevenirea și combaterea poluării mediului și a efectelor dăunătoare ale fenomenelor naturale asupra elementelor sale componente.

În sens larg, protecția cuprinde în linii generale toate problemele prevenirii și combaterii degradării mediului, conservării și ameliorării sale, dar nu se reduce la acestea și nu le presupune întotdeauna. Din perspectivă juridică se urmărește, pe de o parte, evitarea activităților nocive, iar, pe de alta, adoptarea unor măsuri pozitive pentru împiedicarea deteriorării mediului. Așadar, protecția vizează un obiectiv mult mai larg decât conservarea care se limitează, în principiu, la domeniul resurselor naturale. În același timp, protecția nu angajează cu necesitate conceptul de ameliorare, care implică o creștere, o amplificare a calităților naturale ale factorilor de mediu. În sfârșit, în ultimii ani se afirmă o viziune integrată conform căreia protecția presupune elaborarea și

²¹ De obicei, în accepțiunea noțiunii de mediu nu sunt cuprinse problemele mediului muncii (chiar dacă expunerile profesionale la zgomot ori la poluări nu sunt deloc diferite în natura lor). În concepția Organizației Internaționale a Muncii „mediul muncii este un element important al mediului”, iar „ameliorarea mediului muncii se repercutează, în consecință, asupra mediului în general” (Rezoluția O.I.M. din 27 iunie 1972).

aplicarea unei planificări și gestiuni ecologice globale, cuprinzând reglementări, proceduri, instituții existente la nivel național și internațional.

b) Conservarea mediului ambiant

Urmărește reproducerea și întreținerea dimensiunilor naturale ale acestuia, menținerea la un nivel cantitativ durabil resursele naturale. Din acest punct de vedere se impune respectarea legilor conservării mediului care se referă, în special, la faptul că mediul ambiant este un sistem a cărui integritate este asigurată prin funcționarea echilibrată a subsistemelor sale (naturale și umane); resursele sale sunt finite, are o capacitate limitată de absorbție și neutralizare a acțiunilor nocive, prezintă echilibre fragile, iar sistemul teritorial care reprezintă unitatea teritorială fundamentală trebuie să funcționeze astfel încât suma intrărilor și ieșirilor să fie o mărime relativ stabilă în timp. În ultimul timp, conservarea, în sens larg, este considerată elementul central al obiectului dreptului mediului.

O asemenea concepție a fost exprimată de Strategia Mondială pentru Conservare (1980) prin definirea conservării ca „gestiunea utilizării biosferei pentru ființa umană, astfel încât să producă un mai mare și durabil beneficiu pentru generațiile actuale, dar cu menținerea potențialului său pentru a satisface și necesitățile generațiilor viitoare”. Așadar, este vorba de gestiunea resurselor renovabile și evitarea gaspajului resurselor naturale nerenovabile. Randamentul durabil optim semnifică faptul că o resursă naturală renovabilă să fie exploatată fără a trece de limita care garantează renovarea sa și, pe această bază, supraviețuirea resursei. În sfârșit să precizăm că conservarea nu privește de o manieră integrală calitatea mediului, tinzând numai la menținerea condițiilor necesare pentru existența resurselor permanente.

c) Dezvoltarea (ameliorarea) calității mediului

Are ca obiectiv definitoriu îmbunătățirea stării și calității factorilor naturali și ai celor creați prin activități umane în vederea unei optime interacțiuni socio-economico-ecologice dintre om (societate) și natură. Sunt edificatoare, în acest sens, reglementările legale privind conservarea și dezvoltarea fondului forestier, ameliorarea factorilor climatici și îmbunătățirea condițiilor naturale de muncă și viață ale populației.

d) Alți termeni

Spre deosebire de conservare care presupune numai întreținerea unui statu quo durabil, ameliorarea implică acțiuni pozitive pentru îmbunătățirea calității mediului.

Alături de aceste noțiuni, vocabularul juridic a reținut și alți termeni ai ecologiei, fără a le da întotdeauna o definiție precisă în planul dreptului; ei devin însă noțiuni-materie pentru dreptul mediului, de aceea ne vom opri asupra câtorva dintre aceștia, relevându-le semnificațiile curente conferite²².

²² Noțiunile sunt prezentate, în special, pe baza lucrării lui P.Aquesse, *Clef pour l'ecologie*, Ed.Seghers, Paris, 1971.

- **NATURA** - este definită, în termeni generali, ca reprezentând acea parte a mediului care nu a făcut în mod direct obiectul intervenției omului, cuprinzând, în consecință, siturile, peisajele și ecosistemele.
- **CALITATEA VIEȚII** - a devenit un fel de complement indispensabil al mediului, evidențiind faptul că acesta privește nu numai natura, dar și omul în raporturile sale sociale, de muncă, timp liber etc. După J.Lamarque, calitatea vieții „nu poate constitui un vag fundament moral al protecției mediului, ea nu poate fi obiect de drept”²³.

Termenul a fost folosit pentru prima dată, în sensul actual, de B.de Jouvenel în 1958, care consideră că, „problema esențială din punctul meu de vedere este că formele viitoare de progres trebuie să poarte asupra calității vieții”²⁴.

- **CADRUL DE VIAȚĂ** - termen oarecum sinonim celui de mediu în sensul său urbanistic și arhitectural este familiar mai ales tehnicienilor și urbanistilor și mai puțin geografilor și biologilor. El presupune în, definirea sa, luarea în considerare a tot ceea ce constituie teritoriul omului ca individ și acoperă mediul fizic (cu acest înțeles el poate include natura ori, mai degrabă, artificiile sale în mediul urban-spațiile verzi) și mediul social.
 - **PATRIMONIUL NATURAL** - depășește semnificațiile specifice dreptului civil și dobândește semnificațiile ideii unei moșteniri de la generațiile anterioare și necesității transmiterii spre cei care vor veni.
- Alături de aceste elemente fundamentale, o serie de termeni aparținând științei ecologice au dobândit și importante semnificații juridice. Astfel, este cazul unor cuvinte precum:
- **NIȘA ECOLOGICĂ** - (desemnând mediul în care trăiește, o anumită specie definită prin comportamentul său alimentar, de reproducție și teritorial);
 - **BIOTOP** - (adică suportul anorganic al unei specii, cuprinzând substratul - sol, apă etc și factorii fizico-chimici, temperatură, luminozitate, concentrare ionică ș.a.);
 - **BIOCENOZA** - (ansamblul de specii animale și vegetale care coexistă și au stabilit între ele relații de un tip determinat); atunci când prezintă o anumită omogenitate biotopul și biocenoza constituie un ecosistem.

Alți termeni cunosc o definiție legală, așa cum se întâmplă cu cei al căror înțeles este precizat în anexa nr. 1 a Legii nr. 137/1995, definițiile termenilor tehnici folosiți în cuprinsul Legii apelor nr. 107/1996 (anexa nr. 1), ori definițiile cuprinse în anexa nr. 2 a Legii nr. 111/1996 privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare.

Din perspectiva acestor reglementări legale este vorba, mai întâi, de precizarea semnificațiilor juridice ale unor noțiuni ecologice indispensabile analizei teoretice-practice precum:

atmosferă - masa de aer care înconjoară suprafața terestră, incluzând și stratul de ozon;

²³ J.Lamarque, op.cit. p.XIV.

²⁴ B.de Jouvenel, *Organization du travail et aménagement de l'existence*, în rev. „Arcadie”, 1970, p.160

- **BIODIVERSITATE** - diversitatea dintre organismele vii provenite din ecosistemele acvatice și terestre, precum și dintre complexe ecologice din care acestea fac parte; cuprinde diversitatea din interiorul speciilor, dintre specii și între diversitatea din interiorul speciilor, dintre specii și între ecosisteme;
- **ECOSISTEM** - complex dinamic de comunități de plante, animale și microorganisme și mediul lor lipsit de viață, care interacționează într-o unitate funcțională;
- **ECHILIBRU ECOLOGIC** - ansamblul stărilor și interrelațiilor dintre elementele componente ale unui ecosistem, care asigură menținerea structurii, funcționarea și dinamica armonioasă a acestuia;
- **resurse naturale** - totalitatea elementelor naturale ale mediului ce pot fi folosite în activitatea umană: resurse neregenerabile - minerale și combustibili fosili - regenerabile - apă, aer, sol, floră, faună sălbatică - și permanente - energie solară, eoliană, geotermală și a valurilor;
- **risc ecologic potențial** - probabilitatea producerii unor efecte negative asupra mediului, care pot fi prevenite pe baza unui studiu de evaluare;
- **zonă umedă** - zonă cu exces de umiditate care include mlaștini, regiuni inundabile, limane, estuare și lagune.

În alte cazuri suntem în fața precizării semnificațiilor juridice-ecologice ale unor termeni comuni sau din sfera altor discipline precum: biotehnologie, dezvoltare durabilă, ecoturism, utilizare durabilă ș.a.

În același timp, o serie de noțiuni care cunosc înțelesuri proprii în alte ramuri de drept, capătă o configurație particulară în dreptul mediului ca: ape naționale navigabile, drept de folosință a apelor, prejudiciu etc.

În sfârșit, noțiunea de **POLUARE** și **deteriorare** a mediului ocupă un loc central în cadrul vocabularului juridico-ecologic. O primă constatare este aceea că marea majoritate a definițiilor relevă raporturile dintre dreptul mediului și comportamentul uman. Una dintre accepțiunile cel mai larg acceptate este cea formulată de Consiliul OCDE în 1974, conform căreia poluarea ar fi „introducerea de către om, direct ori indirect, de substanțe ori de energie în mediu care antrenează consecințe prejudiciabile de natură a pune în pericol sănătatea umană, a vătăma resursele biologice și sistemele ecologice, a aduce atingeri agrementelor ori a împiedica alte utilizări legitime ale mediului”. Majoritatea definițiilor reținute în reglementările juridice și doctrină văd în poluare de la o alterare a mediului, până la acțiuni care provoacă pagube tangibile, cu consecințe materiale demonstrabile.

Încă din Roma antică problemelor ocrotirii naturii li s-a acordat o anumită atenție.

În Geografia sa, Strabon scria : „Romanii au avut grijă de trei lucruri, neglijate de greci, adică deschiderea de drumuri, construirea de apeducte și realizarea subterană a canalelor”.

Dintre elementele naturale, apa a fost gospodărită cu multă grijă; fiecare locuitor al Romei avea la dispoziție în epoca imperială circa 1 1/2 metri cubi de apă, în jurul izvoarelor și al canalelor existau zone interzise pentru a se evita abuzul de aprovizionare și poluarea. Aceste zone erau delimitate prin borne, plasate la distanțe egale unele de

altele și numerotate progresiv. Pentru a face apa potabilă, sau în orice caz fără impurități, erau cunoscute și folosite câteva procedee de decantare, extrem de ingenioase, executate de personal calificat. „Aqua caduca”, adică excedentul de apă, era afectată curățării străzilor și canalelor. Din punct de vedere juridic, apa era considerată în antichitatea romană drept un bun proprietate publică.

În mitologia vechilor greci se vorbește despre un patron al poluării, Angias (Angeas), regele din Elis, vestit pentru numeroasele sale cirezi de vite și grajduri uriașe lăsate neglijate ani de zile și a căror curățire a constituit a cincea muncă a lui Heracles (Hercules).²⁵

În legislația românească actuală, poluarea nu cunoaște o precizare generală a semnificațiilor sale, fiind, în schimb, stabilite cele ale termenului de „poluant” - orice substanță solidă, lichidă sub formă gazoasă sau de vapori sau formă de energie (radiație electromagnetică, ionizantă, termică, fonică sau vibrații) care, introdusă în mediu, modifică echilibrul constituenților acestuia sau al organismelor vii și aduce daune bunurilor materiale”.

Totuși, într-o definiție sectorială, Legea apelor (nr. 107/1996) consideră poluarea drept orice alterare fizică, chimică, biologică sau depășirea nivelului natural de radioactivitate produsă direct sau indirect de activități umane care o fac improprie de o folosire normală în scopurile în care această folosire era posibilă înainte de a interveni poluarea.

Și această definiție limitează clar poluarea la modificări produse prin activități umane. Prin „substanțe ori energie” se înțeleg nu numai materiale solide, lichide, ori gazoase, dar și zgomotul, vibrațiile, căldura și radiațiile.

Să mai precizăm că există, totuși, unele legi naționale recente (precum legea bulgară a protecției mediului din 1991) care definesc poluarea fără a ține seama că aceasta provine ori nu din activități umane, așa cum se întâmplă și cu daunele cauzate mediului.

Legea nr. 137/1995 utilizează, în schimb, o noțiune mai largă decât cea de poluare și care o înglobează pe aceasta, respectiv cea de „deteriorare a mediului” care ar desemna „alterarea caracteristicilor fizico-chimice și structurale ale componentelor naturale ale mediului, reducerea diversității și productivității biologice a ecosistemelor naturale și antropizate, afectarea echilibrului ecologic și a calității vieții cauzate, în principal, de poluarea apei, atmosferei și solului, supraexploatarea resurselor, gospodărirea și valorificarea lor deficitară, ca și prin amenajarea necorespunzătoare a teritoriului.”

3.2. Metoda de reglementare

În privința metodei de reglementare, criteriu subsecvent de delimitare, datorită faptului că protecția, ocrotirea și dezvoltarea mediului reprezintă o problemă de interes național, statul intervine în mod direct, conferind un caracter de autoritate imperativ reglementării juridice a raporturilor sociale din acest domeniu de activitate.

²⁵ I.I. Marin, op.cit., p.1; Lorenz-Vegand Irene, Haftung ans Gewasserverunreinigung, Zurich, 1976, p.61-68.

Dar ceea ce este specific, din punct de vedere al analizei științifice pentru dreptul mediului, este metoda sistematică de analiză. Într-adevăr, complexitatea elementelor componente ale mediului și a relațiilor dintre acestea impun utilizarea metodei sistematice pentru o abordare juridică adecvată a problemelor protecției naturii. Mediul se constituie ca un sistem multidimensional, care cuprinde în sens larg, nu numai elemente fizico-chimice, ci și factori culturali și sociali și deci inclusiv dreptul²⁶.

Ca atare, pentru a construi un drept al mediului corespunzător este necesară elaborarea unei perspective teoretice pe baza analizei sistematice. Desigur, obstacolul principal în calea unui asemenea demers îl reprezintă conceperea unor norme globalizante care să rămână operaționale în sectoare particulare, adoptarea unor reguli de competență materială și teritorială într-un context și, mai ales, izolarea sistemului dreptului mediului de sistemul judiciar în ansamblul său²⁷.

Avantajele care ar rezulta dintr-o construcție și funcționare sistematică a dreptului mediului (care s-ar putea sprijini pe informatica juridică) ar fi multiple. În primul rând, s-ar realiza o mai bună integrare a preocupărilor ecologice în ansamblul sistemului juridic, fără ca dreptul mediului să dispară ca ramură specială (cu riscul neglijabil ca integrarea să consacre subordonarea intereselor mediului altora mai importante); apoi s-ar elimina contradicțiile și paralelisme între reguli juridice concurente, s-ar permite abordări orizontale de-a lungul unor categorii verticale de mediu și de spații care alcătuiesc mediul, s-ar putea institui o ierarhizare mai bună a diferitelor niveluri de organizare și coerență (internațională, regională, națională), garantându-se, totodată, autonomia necesară a acestora, s-ar valoriza corespunzător conceptul de resurse naturale ori „bunuri ale mediului” ca patrimoniu comun și, în sfârșit, s-ar facilita eventuala elaborare a unui Cod al mediului.

Poate că în nici o altă ramură și disciplină juridică nu asistăm, ca în cazul dreptului mediului, la o împletire mai strânsă, până la confundare, a celor două ipostaze ale dreptului : dreptul-cercetare, creativ și, respectiv, dreptul-regulă, aplicativ.

Alături de caracterul sistematic, deosebit de evidentă este și interdisciplinaritatea dreptului mediului. Astfel, pentru normele sale „legile naturii” sunt de o importanță maximă și, de aceea, știința este utilizată pentru a prevedea și regla consecințele comportamentului uman asupra fenomenelor naturale. În același timp, evitarea transferului poluării dintr-un mediu într-altul presupune adoptarea unor măsuri integrate, corelate și coordonate. Totodată, dinamica și evoluția procesuală a factorilor de mediu impun o flexibilitate deosebită a reglementărilor și politicilor de mediu.

3.3. Caracterul normelor juridice

Întrucât respectarea prescripțiilor lor reprezintă astăzi o importanță deosebită, normele acestei noi ramuri a sistemului de drept sunt, în mare parte, norme imperative (onerative sau prohibitive).

²⁶ C.de Vilmorin, Protection de l'environnement et perspective juridique, în „Revue d'urbanisme”, nr.171/1979, p.24

²⁷ Asupra limitelor analizei sistematice fondată pe modele, a se vedea, Les limites de la modelisation globale, în „Revue internationale des sciences sociale”, nr.2/1972, p.299.

Dar ceea ce caracterizează normele dreptului mediului este faptul că, în majoritatea lor covârșitoare, acestea sunt norme tehnice sancționate pe cale juridică, stabilind termene și modalități stricte de realizare a unor obiective precis definite, prescriind conduite și atitudini bine conturate, capabile să permită o acțiune de valorificare rațională, corespunzătoare a naturii.

Într-adevăr, numeroase norme juridice privind mediul ambiant sunt la origine norme tehnice care urmăresc optimizarea acțiunii umane (sociale) în raport cu natura, în sensul obținerii unui maximum de rezultat tehnico-economic în condițiile conservării și dezvoltării calităților naturale ale mediului.

Astfel, în funcție de natura și influența negativă a unor factori asupra mediului, reglementările legale în materie prevăd, de exemplu, norme tehnice de încadrare a produselor și substanțelor în raport cu gradul de nocivitate, toxicitate ori/și inflamabilitate; norme tehnice privind ambalarea, transportul, depozitarea, manipularea și folosirea produselor și substanțelor chimice; norme tehnice privind distrugerea sau neutralizarea produselor, ori, după caz, decontaminarea, după efectuarea de operații cu produse ori substanțe chimice etc.

Reglementările tehnice operează, de altfel, prin excelență, prin edictarea de norme de mediu. Acestea pot fi de patru tipuri :

- **norme de calitate** a mediului, care fixează niveluri maxime admisibile de poluare în mediile receptoare : aer, apă, sol;
- **norme de emisie**, care stabilesc cantitatea de poluanți ori concentrațiile de poluanți care pot fi degajați de o sursă dată (o uzină, de pildă). Aceste norme stabilesc obligații de rezultat : cantitatea ori concentrația de poluant fixe;
- **norme de procedeu**, care enunță un anumit număr de specificații (tipuri de dispozitive de epurare impuse). Acestea stabilesc obligații de mijloc : alegerea unui anumit procedeu pentru a face mai curată exploatarea acestuia;
- **norme de produs**, care definesc fie proprietăți fizice și chimice pentru un anumit produs, fie reguli privind condițiile, ambalajul ori prezentarea produsului, în special pentru produsele toxice.

Ca atare, dreptul mediului este marcat în substanța sa de strânsa interdependență cu științele naturii și tehnologia.

Înțelegerea semnificațiilor normelor sale - condiție prealabilă și indispensabilă a realizării lor - reclamă un minimum de cunoștințe ecologice și impune o abordare pluridisciplinară.

Așa, de exemplu, regulile „de poliție” în materie de poluare sunt exprimate sub formă de prescripții tehnice, fizice, chimice și acustice, formând o adevărată „ordine publică tehnologică”²⁸; în consecință, judecătorul nu poate declanșa de unul singur reacția socială; pentru aprecierea corectă a situației de fapt și aplicarea corecției se impune recurgerea la expert care participă la determinarea semnificațiilor normei de drept.

²⁸ Pentru literatură, a se vedea : M.Pollak, *La régulation technologique: le difficile mariage entre le droit et la technologie*, R.F.S.P., 1982, 165; T.Ivainer, *De l'ordre technique à l'ordre public technologique*, în „Jurisclasseur periodique”, 1972, I.2495.

De altfel, se vorbește, pe bună dreptate, de faptul că dreptul mediului nu poate fi disociat de studiul biologiei, fizicii, chimiei, geografiei, sociologiei etc.

Cu toate acestea, normele juridice nu reprezintă, în acest caz, o simplă transcripție de date științifice; între faptele științifice construite și norma de drept se intercalează numeroși factori : multiple operațiuni de calificare socială și juridică a obiectelor și problemelor, confruntarea numeroaselor strategii de acțiune din partea grupurilor sociale ori actorilor administrativi și economici, în sfârșit, autonomia ordinii juridice înseși, care instituie o ordine socială producând un sistem coerent de diferențe simbolice care nu poate fi simplă transpunere de categorii științifice. Ele rămân, în ultimă instanță, norme de drept cu un conținut special.

„Tehnicitatea” dreptului mediului favorizează unificarea și uniformizarea reglementărilor în materie, prin armonizarea legislațiilor naționale și adoptarea unor documente internaționale globale.

Activitatea de standardizare națională în România se desfășoară în condițiile Ordonanței Guvernului nr. 39/1998 și urmărește, în principal, printre altele „protecția vieții, sănătății și securității persoanelor fizice, mediului înconjurător și apărarea intereselor consumatorilor” (art. 2 lit. c). În înțelesul actului normativ, standardul reprezintă un document stabilit prin consens și aprobat de un organism recunoscut, care stabilește, pentru utilizări comune și repetate, reguli, prescripții sau caracteristici pentru activități sau rezultatele lor, în scopul obținerii unui grad optim de ordine într-un context dat (art. 3, A lit. c). În funcție de nivelul de adoptare și aplicare acestea pot fi: standarde naționale (care sunt adoptate de un organism național de standardizare și care este pus la dispoziția publicului), standarde internaționale (care sunt adoptate de către o organizație internațională cu activitate de standardizare și care sunt puse la dispoziția publicului) și standarde europene (adoptate de către o organizație europeană cu activitate de standardizare și care sunt puse la dispoziția publicului).

Ordonanța nr. 39/1998 face distincția între standardul obligatoriu (standard a cărui aplicare devine obligatorie prin efectul unei legi cu caracter general sau printr-o referință exclusivă dintr-o reglementare), reglementare (document care conține reguli cu caracter obligatoriu și care este adoptat de către o autoritate) și reglementarea tehnică, respectiv o reglementare care prevede condiții tehnice fie în mod direct, fie prin referire la un standard, la o specificație tehnică, la un cod de bună practică sau care preia integral conținutul acesteia.

3.4. Calitatea subiectelor raporturilor juridice

Potrivit legii, pot fi subiecte ale relațiilor reglementate de normele dreptului mediului, statul, organele și instituțiile de stat, celelalte persoane juridice (asociații, mișcări etc) și persoane fizice. În raporturile juridice privind mediul, apare, adeseori, statul ca reprezentant sau apărător al intereselor generale ale societății sau un organ al său, acționând în această calitate. În același timp, caracterul de interes general al protecției mediului conferă o dimensiune universală titularilor de drepturi și obligații adecvate. În plus, legile prevăd adeseori atribuții și răspunderi speciale pentru autoritățile

de mediu, cele centrale și locale și obligații pentru toate persoanele fizice și persoanele juridice.

Așa, de pildă, potrivit art. 6 din Legea nr. 137/1995 protecția mediului constituie o obligație a autorităților administrației publice centrale și locale, precum și a tuturor persoanelor fizice și juridice, iar în secțiunea a 3-a a capitolului IV „Atribuții și răspunderi” al acestui act normativ, sunt stabilite „obligațiile persoanelor fizice și juridice”.

3.5. Dreptul mediului - un drept de finalitate

Dreptul mediului își propune, în mod declarat, să contribuie la protecția, conservarea și dezvoltarea mediului. El este, în consecință, un drept de finalitate, un drept pentru mediu sau un drept în favoarea mediului.

De altfel, finalitatea dreptului mediului explică specificitatea sa. Propunându-și să suprimă ori să limiteze impactul activităților umane asupra elementelor sau mediilor naturale, dreptul mediului tinde a penetra în toate sectoarele dreptului pentru a le imprima dimensiunea ecologică și se suprapune astfel „drepturilor preexistente”.

El apare, totodată, ca un drept finalizat, a cărui aplicare ajunge sau ar trebui să ajungă la un rezultat concret. Finalitatea este definită, cel mai adesea, de o manieră precisă și sub raport cantitativ. Semnificative sunt, în acest sens, mai ales standardele și normele de emisie, concentrațiile admisibile etc. precizate prin acte normative.

3.6. Un drept de sinteză

Prin vastitatea și diversitatea problemelor ridicate de protecția, conservarea și ameliorarea mediului, dreptul mediului „împrumută” și dezvoltă tehnici, metode și instituții deopotrivă din dreptul public și dreptul privat, îmbinându-le într-o sinteză cu trăsături și finalități proprii. Astfel, de exemplu, regimul legal de protecție și conservare a patrimoniului natural, apare ca un regim mixt, de drept public și drept privat, dar cu preeminența primului, datorită caracterului problemei ecologice de „interes general”. De asemenea, litigiile în materie de mediu pot fi supuse contenciosului administrativ, civil și penal etc. Statutul de drept de sinteză se reflectă astfel la nivelul reglementărilor sectoriale și transversale, conferind dreptului mediului trăsături definitorii particulare.

3.7. De la dreptul individului, la dreptul speciei

Dar particularitatea cea mai importantă a dreptului mediului, care le însumează și amplifică într-o calitate nouă pe cele anterioare, constă în faptul că pe această cale se realizează „saltul” de la „dreptul individului” (exprimat într-un sistem de ramuri și discipline de la dreptul constituțional și administrativ, la dreptul civil și dreptul penal, în plin proces de multiplicare, pe măsura diversificării vieții sociale), la dreptul speciei umane (constituit din dreptul mediului, menit să promoveze și să asigure reconcilierea și armonia dintre om, ca specie, și celelalte elemente ale biodiversității, ale mediului în general). Într-o atare viziune „circulară” și în virtutea unei evoluții inexorabile, cercul devenirii dreptului pare a se închide tot prin dreptul mediului.

Astfel, apărut ca regulator al raporturilor omului cu natura, în timpurile primitive, transformat apoi, printr-o diversificare extraordinară de manifestare, în „matricea” de existență și manifestare a societăților și comunității mondiale, fenomenul juridic pare a atinge apogeul afirmării sale prin extinderea și guvernarea relațiilor dintre specia umană și mediul său de existență. Fără a-și abandona rolul clasic, acela de a conferi stabilitate și securitate raporturilor dintre indivizi, sistemul juridic își deplasează treptat centrul de greutate al acțiunii sale spre asigurarea echilibrului ecologic, ca problemă de supraviețuire a speciei. Și aceasta prin plata unui preț exorbitant: prin regândirea și reasezarea unor concepte fundamentale, sedimentate secole de-a rândul. Ca drept al speciei, dreptul mediului își subordonează lent celelalte ramuri de drept, cu șanse reale de a deveni, într-un viitor nu prea îndepărtat, ipostaza de existență a fenomenului juridic.

Iar semnele acestor evoluții indiscutabile sunt deja vizibile. Ele se vor exprima fie prin „ecologizarea” domeniilor juridice tradiționale, prin asimilarea din perspectivă clasică a unor aspecte vizând protecția mediului, fie prin conturarea și afirmarea ca ramură distinctă, în plin avânt, a „dreptului mediului”.

Până la sinonimia dintre cele două fenomene: dreptul (ca drept al individului) și dreptul mediului (ca drept al speciei) nu mai este decât un pas.

4. Denumire

În literatura de specialitate, această nouă ramură a dreptului cunoaște denumiri diferite: dreptul protecției naturii și a mediului, dreptul mediului și conservării, drept ambiental, drept ecologic, dreptul mediului (înconjurător) etc. (*droit de la protection de la nature et de l'environnement, droit de l'environnement*, în limba franceză, *derecho ambiental* în limba spaniolă, *environmental law, ecological law* în limba engleză ș.a.).

Inițial, atunci când înseși conceptele de natură ecologică nu erau pe deplin conturate s-a folosit, în general, denumirea de dreptul protecției naturii și a mediului, iar ulterior, prin generalizarea noțiunii de mediu, și dreptul s-a raportat, și în ce privește denumirea, mai ales la acest concept.

Din această perspectivă, considerăm ca mai adecvată specificului și obiectivelor definitorii acestei noi ramuri denumirea de **dreptul mediului**. Într-adevăr, în condițiile contemporane, dreptul trebuie să reglementeze toate aspectele mediului: gestionarea resurselor naturale, protecția mediului, prevenirea și combaterea poluării, repararea daunelor ecologice, răspunderea pentru nerespectarea normelor legale în materie etc. El depășește, astfel perspectiva ecologică (interacțiunea dintre om și natură), dar și simpla protecție, așa că cea mai adecvată denumire, capabilă să surprindă complexitatea și dinamica noului domeniu al reglementării juridice, ni se pare a fi cea de **dreptul mediului**.

5. Definiție

Pe baza unor asemenea considerații privind necesitatea, rolul și dimensiunile acestei noi ramuri de drept putem formula și o definiție a dreptului mediului²⁹.

Astfel, **dreptul mediului poate fi definit, în abstract, ca ansamblul regulilor juridice și instituțiilor stabilite în vederea protecției, conservării și ameliorării mediului, conform obiectivelor de dezvoltare durabilă.**

Rezultă de aici o definiție circumstanțiată prin două elemente fundamentale : un obiectiv direct și imediat (protecția, conservarea și ameliorarea mediului) și altul indirect și mediat (dezvoltarea durabilă).

În privința primului aspect, semnificațiile sunt următoarele:

- a) protecția mediului (prin utilizarea rațională a resurselor naturale, prevenirea și combaterea poluării și a efectelor dăunătoare ale fenomenelor naturale);
- b) conservarea mediului (menținerea și reproducerea calității factorilor naturali prin instituirea unor măsuri speciale de ocrotire și conservare);
- c) dezvoltarea mediului (prin ameliorarea calității factorilor naturali, dezvoltarea valorilor naturale, asigurarea unor condiții de viață tot mai bune generațiilor actuale și viitoare).

Obiectul dezvoltării durabile urmărește integrarea și armonizarea problemelor mediului în și cu procesul general al unui tip de dezvoltare care să răspundă nevoilor prezentului, fără a compromite capacitatea generațiilor viitoare de a și le satisface pe ale lor.

O atare definiție reflectă și concepția noii legi a protecției mediului din țara noastră, care își stabilește ca obiect „reglementarea protecției mediului... pe baza principiilor și elementelor strategice care conduc la dezvoltarea durabilă a societății” și care definește „dezvoltarea durabilă” drept „dezvoltarea care răspunde necesităților prezentului, fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a le satisface pe ale lor”.

Ca urmare a caracterului său „orizontal” și, totodată, globalizant, dreptul mediului are tendința de a pătrunde practic în toate sectoarele dreptului, într-o proporție mai mare ori mai mică. În contextul acestui „imperialism”, el le influențează, prin „ecologizare” și suferă, la rândul său, amprenta acestora.

Din perspectiva diferitelor „palieri” de edictare și aplicare a reglementărilor juridice dreptul mediului apare sub trei ipostaze principale:

- **dreptul național (românesc)** al mediului, format din totalitatea reglementărilor juridice interne ale statelor, vizând protecția, conservarea și ameliorarea mediului. În cazul nostru obiectivul îl reprezintă dreptul românesc al mediului cu propria sa istorie, dimensiunile specifice și perspectivele de dezvoltare, în context regional și universal;

²⁹ Pentru diverse definiții ale dreptului mediului, a se vedea: R.Branes Ballesteros, *Las diversas interpretaciones del derecho ambiental*, „Journées sur l'environnement et le droit”, Madrid, CIFCA, 1983; M. Duțu, *Despre necesitatea ...*, *Dreptul*, nr. 5/1989, p. ii.

- dreptul comunitar al mediului cuprinde dreptul comunitar original și regulamentele și directivele, explicitate și precizate în semnificațiile lor prin politicile, programele, recomandările și alte documente adoptate în cadrul Uniunii Europene, și

- dreptul internațional al mediului constituit din tratatele, cultura și celelalte izvoare specifice referitoare la această materie și care cunoaște importante variante regionale³⁰.

De altfel, „regionalizarea” dreptului mediului este din ce în ce mai evidentă datorită unor factori multipli, iar strategia regională reprezintă din ce în ce mai convingător cel mai bun mijloc de a gestiona în mod rațional un spațiu determinat și, în cele din urmă, mediul mondial³¹.

Așa se face că, în manualul din 1993, optând pentru prioritatea conținutului reglementărilor în raport cu diversitatea caracteristicilor geografice de mediu și o serie de particularități economice-politice am tratat, la nivel internațional, deopotrivă dreptul european (cuprinzând reglementările adoptate în cadrul Consiliului Europei și CEE) și dreptul internațional al mediului. Totuși, optând în cele din urmă pentru supremația naturii dreptului vom prezenta, succesiv, și din motive metodologice, dreptul românesc (național), dreptul internațional și dreptul comunitar (european) al mediului.

În altă perspectivă, toate aceste trei „drepturi ale mediului” aparțin unor ordini juridice diferite, dar constituie un ansamblu ale cărui elemente se află într-o stare de interdependență. „Baza” o reprezintă dreptul național, urmat în cazul țărilor membre ale U.E. (ipotetic pentru altele) de dreptul comunitar și continuând cu dreptul internațional al mediului. Toate aceste norme se manifestă sub o formă sau alta la nivelul reglementărilor naționale. Tratatele internaționale ratificate conform legii aparțin, potrivit Constituției României, dreptului intern, iar reglementările comunitare au o forță juridică proprie, față de care reglementările naționale tind să se adapteze și armonizeze.

Dreptul mediului (în sens autocuprinzător) se integrează celor trei sisteme juridice: național, comunitar și internațional, formând, în cadrul acestora, un subansamblu constituit din elemente interdependente.

Ordinile juridice naționale ale statelor trebuie să integreze dreptul internațional pentru a-l face obligatoriu la nivel intern. Modalitățile și mecanismele de aplicare variază, dar regula fundamentală este aceea că dreptul internațional este obligatoriu pentru state care, la rândul lor, pot determina procedura juridică a punerii în practică.

Astfel, referitor la situația din țările europene, unele constituții prevăd explicit că dreptul internațional general se aplică automat, cu putere de lege, în cadrul statelor (de ex. art. 25 din Constituția Germaniei). În cazul altor state, este necesară o declarație pozitivă a Guvernului care să afirme că regula de drept cutumiar a fost acceptată de statul respectiv; altele cer ca norma în cauză să fie încorporată în dreptul național scris.

³⁰ Pentru aspectele generale ale acestor „ipostaze” a se vedea: Al. Kiss, *Droit international de l'environnement*, Paris, Ed. Pedone, 1989; Al. Kiss, D. Shelton, *Traité de droit européen de l'environnement*, Ed. Frisons-Roche, 1995; M. Dușu, *Dreptul internațional și comunitar al mediului*, București, Editura Economică, 1995; idem, *Dreptul comunitar al mediului*, Editura Economică, București, 1997.

³¹ M. Dușu, *Dreptul mediului*, Editura Gamian, București, 1993, p.202; idem, op.cit, partea III.

Aproape toate constituțiile prevăd o procedură de adeziune a statelor la tratatele internaționale, în general mijlocită de o procedură de semnare, urmată de o ratificare, ori de o acceptare și o publicare. Ca regulă generală, tratatele astfel acceptate fac parte din dreptul intern, chiar dacă în unele cazuri, precum cel al Marii Britanii, este necesară o lege suplimentară pentru a transforma tratatul într-o lege aplicabilă în interiorul statului.

Statutul în dreptul intern al dreptului internațional provenit din cutumă și locul său în ierarhia regulilor, care pot fi aplicate de către un tribunal, sunt, de asemenea, variabile în țările europene.

În unele cazuri, dreptul internațional general este considerat ca superior legilor interne, chiar dacă acestea cuprind prevederi contrare (art. 28(1) din Constituția Greciei). În alte cazuri, dreptul internațional cutumiar are același statut ca dreptul național, fiind chiar superior dreptului statului ori dreptului local (art. 9 din Constituția Austriei).

Referitor la tratate, locul lor în ierarhia dreptului național diferă, de asemenea, de la un stat la altul, chiar dacă se consideră curent că tratatele ratificate prevalează asupra legilor naționale în caz de conflict cu acestea (art. 55 din Constituția Franței, art. 66 din Constituția Olandei, jurisprudența Tribunalului federal elvețian etc.).

În ceea ce privește dreptul comunitar, Curtea de justiție a CEE a considerat, în numeroase decizii, că legislația națională anterioară a statelor membre nu ar putea subzista dacă ar fi incompatibilă cu dreptul comunitar și că judecătorii trebuie să nu-i confere efecte juridice. Caracterul particular al dreptului comunitar rezidă în faptul că în cazul său nu este vorba de un tratat, ci de instrumente juridice adaptate conform acestuia -directive și regulamente- documente care au un caracter obligatoriu. Regulamentele se aplică direct în toate cazurile, în timp ce directivele sunt integrate dreptului național și se aplică prin intermediul său.

Datorită acestui număr mare de izvoare de drept și niveluri de acțiune, o problemă importantă pentru dreptul mediului o constituie coordonarea diverselor reglementări în vederea evitării contradicțiilor ori conflictelor de legi.

Uniunea Europeană a recunoscut realitatea și importanța acestei probleme, stabilind că „pentru fiecare categorie de poluare este necesar să se definească nivelul de acțiune (local, regional, național, comunitar, internațional) care corespunde tipului de poluare și zonei geografice ce trebuie să fie protejată” (Primul program de acțiune, principiul 10).

Și pentru dreptul românesc o problemă importantă rămâne asimilarea procedurilor și tehnicilor specifice dreptului mediului (studiul de impact, bilanțul de mediu, programul de conformare etc.) atât la nivel teoretic, cât mai ales al aplicării practice, având în vedere că acestea s-au format și afirmat inițial în dreptul american cu toate particularitățile ce decurg de aici. Astfel, studiul de impact ecologic a fost creat prin National Environmental Policy Act (NEPA) din 1 ianuarie 1970, aplicabil la toate acțiunile federale majore, iar Council of Environmental Quality (CEQ), structură administrativă plasată sub responsabilitatea directă a președintelui a fost însărcinat cu studiul raporturilor de impact. Tot așa, o altă procedură, cea a bilanțului de mediu a fost formulată pentru prima dată în decizia pronunțată în afacerea Centrale Calvert Cliff (1971) când judecătorul american constata „În unele cazuri avantajele pot fi suficient de

numeroase pentru a justifica un anumit nivel al costului ecologic. În altele, ele pot fi mai puține și proiectul ar putea fi abandonat ori modificat fundamental. Obiectivul analizelor este acela de a asigura că, în final, va fi ales proiectul care prezintă un beneficiu optim”. Și exemplele ar putea continua.

Preocuparea centrală în acest context rămâne aceea ca să se realizeze o compatibilitate cât mai perfectă între formalismul specific dreptului continental, inclusiv celui românesc, și pragmatismul sistemului de „common law” în cadrul căruia aceste proceduri au fost concepute și s-au afirmat inițial.

6. Problema dreptului regional al mediului

Așa cum arată experiența cooperării internaționale în materie de mediu, strategia regională, completată cu măsuri adecvate la nivel național și local reprezintă cel mai bun mijloc de a gera în mod eficient un spațiu determinat și, în cele din urmă, mediul mondial. Aceasta permite luarea în considerare a particularităților fizico-geografice și ecologice ale unui mediu dat, favorizează cooperarea între state vecine ori deținătoare ale unui factor de mediu comun, stimulează elaborarea și utilizarea unor instrumente juridico-instituționale variate și eficace. De altfel, imperativul unei cooperări regionale (mai ales la nivelul continental) a fost subliniat de numeroase documente internaționale. Astfel, în 1972, **Conferința privind mediul uman** de la Stockholm a recomandat guvernelor să întreprindă „măsuri eficace, la nivel național, pentru a controla toate sursele de poluare concentrându-și acțiunea în plan regional și, eventual, în plan internațional” (Recomandarea 92, b).

În același context, încă de la începutul activităților lor în domeniul mediului, Comunitățile Europene (UE) au subliniat necesitatea unei abordări regionale sau zonale a problemelor ecologice. Astfel, primul program de acțiune al CEE în domeniu, adoptat la 22 noiembrie 1973, a stabilit printre principiile politicii ecologice comunitare și pe cel conform căruia „pentru fiecare categorie de poluări trebuie să se caute nivelul de acțiune local, regional, internațional cel mai bine adaptat naturii poluării, precum și zonei geografice respective (principiul 10).

Acest principiu al adaptării cooperării internaționale la natura poluării ori caracteristicile zonei geografice supuse protecției a fost reluat și dezvoltat de programele comunitare ulterioare și chiar preluat și de alte documente regionale, pe baza ideii că mediul global este un sistem compus din subsisteme și că diferitele instituții trebuie să-și aleagă cel mai bun nivel de intervenție.

Pentru promovarea cooperării internaționale regionale s-au afirmat astfel o serie de instrumente juridico-instituționale care reprezintă, în cele mai frecvente cazuri, adaptări la contextul regional, ale unor instrumente internaționale generale.

Dezvoltate și completate cu reguli juridice și mecanisme de cooperare specifice contextului regional și subregional, acestea au condus la realizarea unui corpus juridico-instituțional cu trăsături generale caracteristice, ireductibile la elementele componente și diferențiate, cel puțin în unele aspecte, de cele ale dreptului internațional public, care ar putea constitui un veritabil drept internațional regional al mediului. Constituite într-un adevărat „lanț” geografic, întins de-a lungul întregii planete, aceste „drepturi regionale”

ale mediului iau naștere dintr-un ansamblu de convenții, reguli cutumiare, o parte însemnată de „drept internațional de recomandare, precum și din mecanisme de cooperare diverse: bilaterale, multilaterale, temporare ori permanente etc. Ele constituie veriga intermediară care leagă și conectează drepturile naționale de și la dreptul internațional general al mediului, în cadrul ordinii juridice mondiale privind protecția mediului și conservarea naturii, concepută și realizată ca un subsistem relativ autonom în cadrul sistemului general al dreptului.

Elementele juridico-instituționale generale care favorizează constituirea și menținerea stabilității sistemului sunt reprezentate de principiile comune, mecanismele permanente de cooperare, particularitățile izvoarelor de exprimare, tendința instituirii unor regimuri juridice comune (în domeniul răspunderii, protecției anumitor factori de mediu zonali ș.a.) etc.

6.1. Principii comune

Într-o viziune unitară asupra dreptului mediului și drept consecință a proclamării „mediului” ca patrimoniu comun al umanității se constată existența unor principii comune ale sistemelor juridice naționale, regionale și internaționale. Acestea reflectă caracterul protecției și conservării mediului de interes general și universal, pentru indivizi, popoare și umanitate ca specie. Din această perspectivă, sunt admise drept principii comune: principiul prevenirii deteriorării mediului, principiul precauției în luarea deciziilor care ar putea afecta mediul, principiul protecției mediului, principiul conservării, principiul ameliorării calității mediului și principiul poluatorul-plătește.

De remarcă că aceste principii s-au formulat inițial, adesea la nivel regional și apoi au fost preluate și și-au extins semnificațiile juridice în plan național și internațional.

6.1.1. Principiile prevenirii și precauției

Exprimă, așa cum arată și numele, două principii distincte în conținut, dar interdependente în privința semnificațiilor lor.

Astfel, în privința principiului prevenirii acesta implică două laturi complementare: pe de o parte, evaluarea riscurilor pentru a evita pericolele pentru mediu, iar pe de altă parte acțiuni bazate pe cunoștințele astfel rezultate. Își găsește o formulare expresă și garanții ferme în documentele Uniunii Europene potrivit cărora cea mai bună politică în materie de mediu constă în a preveni producerea poluării ori vătămarilor la sursă, mai degrabă decât a căuta să se repare efectele.

Relativ recent, principiul precauției pornește de la ideea că absența certitudinii științifice nu poate constitui un pretext pentru a nu lua măsuri vizând prevenirea atingerilor grave ori ireversibile față de mediu. Ca atare, măsurile de protecție a mediului trebuie întreprinse chiar dacă nici o daună nu e previzibilă.

Principiul a fost enunțat pentru prima dată la nivel internațional în cadrul unei organizații regionale – O.C.D.E. – și într-o declarație ministerială din 1987 adoptată în urma și sub influența celei de-a doua Conferințe internaționale asupra protecției Mării Nordului (Londra). Ulterior, principiul a fost frecvent invocat în contextul reglementărilor vizând poluările marine, schimbările climatice, deșeurile toxice și produsele periculoase.

La nivel european, Tratatul de la Maastricht cuprinde regula precauției în art. 130 R, iar directivele comunitare privind utilizarea și diseminarea organismelor modificate genetic din 1990, o aplică concret.

6.1.2. Principiul protecției mediului

Reprezintă substanța însăși a dreptului mediului, dezvoltat la nivel internațional printr-un ansamblu de tratate și alte izvoare de drept. În sens larg, el cuprinde semnificațiile principiilor anterioare (prevenirii și precauției, conservării), dar nu se reduce la ele și presupune câteva elemente în plus. Astfel, acesta reclamă evitarea acțiunilor nocive pentru calitatea mediului, precum și adoptarea de măsuri pozitive pentru a împiedica deteriorarea acestuia.

6.1.3. Principiul conservării

A apărut printre primele reguli fundamentale în domeniu, inclusiv în privința textelor internaționale. El semnifică cerința menținerii cantitative și calitative, întreținerea stării mediului, în general, și a resurselor naturale, în special.

Expresia sa regională este cuprinsă în numeroasele convenții zonale precum: Convenția pentru protecția florei, faunei și frumuseților panoramice naturale ale țărilor Americii (Washington, 1940), Convenția africană asupra conservării naturii și resurselor naturale (Alger, 1968), Convenția relativă la conservarea vieții sălbatice și mediului natural al Europei (Bern, 1979) etc.

Strategia europeană de conservare, adoptată în cadrul Consiliului Europei (1990), completată prin Strategia paneuropeană a diversității biologice și peisagistice (adoptată de Conferința ministerială de la Sofia din 25 octombrie 1995), își propune ca scop să promoveze respectarea naturii pentru ceea ce este și nu pentru ceea ce ne așteptăm noi, oamenii, de la ea, respectiv satisfacerea nevoilor și aspirațiilor legitime ale cetățenilor. În consecință, în cadrul politicilor de mediu trebuie să se acorde preferință strategiilor preventive și active, mai degrabă decât celor corective și reactive. În textele internaționale mai recente, inclusiv cele regionale, „conservarea” tinde să fie completată ori chiar înlocuită cu referiri la „dezvoltarea durabilă”, care să asigure productivitatea continuă a resurselor naturale exploatabile și prezervarea tuturor speciilor de faună și floră.

6.1.4. Principiul ameliorării calității mediului

Consacrarea sa este mai evidentă la nivel comunitar, fiind unul dintre principiile proclamate prin art. 130 R din Actul Unic. Urmărind un obiectiv superior deopotrivă protecției, prevenirii și conservării, care presupune, în cele din urmă, asigurarea unui statu quo durabil, ameliorarea reclamă acțiuni pozitive pentru îmbunătățirea calității mediului. Semnificativ este, în acest sens, primul Program de acțiune al CE (1973-1977) în care, ameliorarea mediului și calitatea vieții sunt considerate o datorie fundamentală a CE.

6.1.5. Principiul poluatorul-plătește

Inițial, acest principiu recunoscut în cadrul OCDE a fost conceput ca o metodă de imputare a costurilor ocazionate de către măsurile de luptă împotriva poluării. El se inspire din teoria economică potrivit căreia costurile sociale externe care însoțesc

producția industrială trebuie să fie internalizate, adică să fie luate în calcul de toți agenții economici la stabilirea costurilor de producție.

Ulterior s-a extins la nivelul dreptului internațional și a fost încorporat în legislația internă a statelor.

6.2. Dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos

Primul text internațional care a proclamat expres dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos, cu un impact major asupra procesului ulterior de recunoaștere și garantare a acestei îndrituirii umane fundamentale la nivel național și interstatal, a fost Declarația conferinței ONU privind mediul uman de la Stockholm (iunie, 1972).

Sub acest impuls, reglementarea regională s-a dovedit deosebit de receptivă. Mai mult decât atât, caracterul preponderent declarativ al textelor internaționale a fost complinit, cel puțin parțial, prin obligațiile asumate pe calea documentelor regionale.

Este vorba, în primul rând, de **Carta africană a drepturilor omului și popoarelor**, adoptată la 28 iunie 1981, care consacră în cadrul art. 24 că „toate popoarele au dreptul la un mediu satisfăcător și global, propice dezvoltării lor”. Însemnătatea acestui text este dublă: pe de o parte, constituie prima stipulare convențională, obligatorie a dreptului la mediu, iar, pe de alta, provine din partea unei structuri de cooperare aparținând țărilor lumii a treia care, datorită dificultăților economico-sociale, nu acordă, în general, un loc prioritar preocupărilor ecologice.

Tot în context regional, **Protocolul adițional** din 14 noiembrie 1988 privind drepturile economice, sociale și culturale al **Convenției americane a drepturilor omului** a recunoscut „dreptul la un mediu sănătos” formulat astfel: „1. Fiecare are dreptul de a trăi într-un mediu sănătos și de a beneficia de serviciile publice esențiale. 2. Statele contractante se angajează să promoveze protecția, prezervarea și ameliorarea mediului” (art. 11).

La nivel european, dacă Convenția europeană a drepturilor omului din 1950 nu cuprinde, în mod obiectiv, referiri la problemele mediului (întrucât la vremea respectivă „criza ecologică” nu se manifestase) jurisprudența Comisiei și Curții europene a drepturilor omului a stabilit că deteriorarea mediului poate duce la o violare a drepturilor recunoscute de Convenție, inclusiv dreptul la viața privată și la viața de familie, precum și dreptul la proprietate.

În privința dreptului comunitar, Tratatul de la Maastricht (1995) stipulând că: „Uniunea recunoaște drepturile fundamentale ale omului, așa cum sunt ele garantate de Convenția europeană... de la Roma la 4 noiembrie 1950 și cum rezultă din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, precum și din principiile generale ale dreptului comunitar”, a încorporat și stabilit, chiar dacă pe cale de trimitere, indirectă, dreptul fundamental la mediu în rândul drepturilor omului recunoscute și garantate la nivelul ordinii jurisdicționale comunitare. Totodată, textele comunitare privind protecția mediului consacră trei drepturi-garanții pentru dreptul fundamental la un mediu sănătos, chiar în absența unei consacrări exprese a acestuia. Este vorba de: dreptul la informație relativă la mediu (prevăzut de directiva nr. 90/303/CEE), dreptul publicului la participare

și dreptul de a accede la măsuri pentru a remedia daunele ecologice ori pentru a împiedica deciziile administrative necorespunzătoare.

6.3. Izvoarele internaționale (regionale)

Un important instrument de promovare a cooperării regionale pentru protecția mediului îl reprezintă tratatele internaționale.

Reglementările cu caracter regional (sau subregional) urmăresc mai ales concretizarea și adoptarea aplicării regionale a unor convenții mondiale, la particularitățile geo-naturale din anumite zone.

Este semnificativă, în acest sens, activitatea Programului Națiunilor Unite pentru Mediu (PNUE) de a multiplica și uniformiza convențiile regionale pentru protecția diferitelor zone maritime contra poluării: Mediterana (Convenția de la Barcelona din 16 februarie 1976 pentru protecția Mării Mediterane contra poluării, însoțită de protocoale adiționale, două semnate în aceeași zi, unul privind operațiile de imersie efectuate de nave și aeronave, celălalt cooperarea în materie de luptă împotriva poluării Mării Mediterane prin hidrocarburi și alte substanțe, în caz de situație critică, Protocolul de la Atena din 17 mai 1980 relativ la protecția Mediteranei contra poluării telurice, Protocolul de la Geneva din 3 aprilie 1982 privind siturile special protejate ale regiunii), Golful Arabic, Africa de Vest, Marea Roșie, Golful Aden, Caraibe, Convenția privind protecția Mării Negre împotriva poluării (1992) etc. Aceste documente regionale se inspiră din aceleași principii și aplică soluții identice fiind, mai ales, adaptări regionale ale unor instrumente internaționale (în unele cazuri acestea neintrate încă în vigoare).

O serie importantă de documente de drept al mediului își găsesc elaborarea și aplicarea în cadrul continentului european sau al unor zone ale acestuia. Acestea se referă, cu precădere, la protecția cursurilor de apă, lacurilor, atmosferei și unor mări (precum Marea Baltică), împotriva poluării.

Consiliul Europei și Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) au jucat un rol de promotor în dezvoltarea dreptului convențional european al mediului. Se cuvin menționate, în acest context, Convenția relativă la conservarea vieții sălbatice și mediului natural în Europa, elaborată de Consiliul Europei, și deschisă spre semnare la 19 septembrie 1979 la Berna (ca document cu vocație continentală), ori Convenția nordică privind protecția mediului, semnată, la 19 februarie 1974, în cadrul Consiliului Nordic de Danemarca, Finlanda, Norvegia și Suedia (ca exemplu de document subregional care a servit ca model pentru elaborarea regulilor referitoare la cooperarea transfrontalieră în acest domeniu).

În ciuda diversității lor, regulile convenționale regionale ale dreptului mediului prezintă unele dimensiuni comune precum: importanța măsurilor de aplicare care trebuie luate de părțile contractante, instituirea mecanismelor de control asupra aplicării dispozițiilor, adoptarea de proceduri facile pentru modificarea tratatelor, crearea de mecanisme de cooperare ori utilizare a celor deja existente ș.a. Acestora li se adaugă, cu un rol tot mai important în formularea mai ales a regulilor dreptului cutumiar, dar și în precizarea semnificațiilor ori aplicarea normelor de drept pozitiv, izvoarele dreptului internațional regional „recomandator”, precum: rezoluțiile neobligatorii ale organismelor

regionale (recomandările Comitetului miniștrilor Consiliului Europei, recomandările Consiliului UE ș.a.), documentele adoptate de organizații științifice, grupurile de experți, programele și strategiile de acțiune regionale și subregionale, „liniile directoare de acțiune” etc.

6.4. Mecanisme permanente de cooperare regională

Paticularitățile formelor de manifestare a problemelor poluării reclamă instituirea unor mecanisme permanente de cooperare între statele-părți la diverse tratate regionale în domeniu, ori pentru aplicarea regulilor juridice generale în materie. De altfel, în mod semnificativ, sentința arbitrală dată în primul caz internațional de poluare transfrontalieră-afacerea Topitoriei Trail din 11 martie 1941 – ajungea la concluzia finală că cele două state în litigiu, respectiv Canada și SUA, trebuiau să coopereze permanent pentru a examina în ansamblu chestiunile care s-ar putea pune în privința daunelor cauzate prin poluarea aerului.

O serie de condiții și cerințe precum: importanța dobândirii de noi cunoștințe, a diseminării informațiilor ori supravegherii stării biosferei, intervenția urgentă, nevoia notificării ș.a. fac nu numai necesară cooperarea regională, dar și caracterul său permanent și complex. Așa se face că marea majoritate a tratatelor regionale privind protecția mediului conțin dispoziții instituționale, prin care se atribuie competențe mai mult sau mai puțin întinse, mai generale ori speciale anumitor organisme. Acestea pot fi, în primul rând, organizații regionale deja existente, cărora li se conferă în acest mod noi funcții și atribuții.

Toate aceste funcții (atribuții) pot fi grupate în trei categorii principale: gestionarea Convenției, colectarea și, în caz de nevoie, redifuzarea informațiilor, urmate de aplicarea dispozițiilor cuprinzând aplicarea angajamentelor asumate de statele-părți.

Asemenea atribuții și competențe pot fi încredințate, adeseori, unor organizații create prin tratatele constitutive pentru propriile lor nevoi, mai ales atunci când este vorba de cooperarea regională ori subregională. Este cazul zecilor de comisii internaționale create pentru asigurarea cooperării permanente în cadrul tratatelor privind poluarea apelor dulci (de exemplu, Comisia internațională pentru protecția Rhinului contra poluării, creată prin acordul de la Berba din 29 aprilie 1963), poluarea mărilor (precum comisia specială instituită prin art. 12 din Convenția de la Helsinki din 22 martie 1974 privind protecția mediului marin în marea Baltică), ori protecția vieții sălbatice (de pildă, Comisia internațională și Comitetul științific, înființate prin Convenția de la Canberră din 20 mai 1980 asupra conservării faunei și florei marine a Antarcticii). Ca regulă generală aceste organizații sunt structuri largi, flexibile, în unele cazuri neexistând nici un secretariat permanent ori secretariatul fiind încredințat unei organizații deja existente.

De precizat că organizațiile astfel create nu posedă personalitate juridică internațională separată de cea a statelor membre.

Frecvent, mecanismele de cooperare sunt utilizate pentru reglarea diferendelor care pot interveni între statele părți la o anumită convenție. Astfel, art. 18 alin. 1 al Convenției de la Berna din 19 septembrie 1978 prevede că Comitetul permanent instituit de aceasta „facilitează atât cât este nevoie reglementarea amiabilă a oricărei dificultăți la care

executarea convenției ar da naștere”. În caz de eșec afacerea trebuie să fie supusă arbitrajului. O atare procedură este prezentă frecvent în tratatele privind mediul, dar cunoaște multiple variante: mecanismul de cooperare prevăzut de convenție stabilește mai întâi o tentativă de soluționare a diferendului și dacă nu se ajunge la aceasta, chestiunea este supusă unui alt mod de reglementare, părțile păstrându-și o largă libertate de alegere. Cel mai adesea este vorba de arbitraj. Se estimează, în acest sens, că o convenție în materie de mediu din 6 prevede recurgerea la arbitri și că o zecime din tratatele cele mai importante edictază o reglementare detaliată în privința compunerii organului arbitral, competența arbitrilor, procedura și efectele sentinței, fie într-o anexă la tratatul principal ori într-un protocol adițional, fie în chiar, lucru mai rar, corpul propriu-zis al tratatului (cum face Convenția de la Barcelona din 16 februarie 1976 pentru protecția Mării Mediterane împotriva poluării, art. 2 și anexa A).

6.5. Răspunderea internațională pentru prejudicii ecologice

Cazurile de angajare a responsabilității internaționale a statelor pentru pagube ecologice transfrontaliere sunt rare. Determinarea bazei juridice a răspunderii, stabilirea gradului de vinovăție ori chiar a existenței acesteia, durata și complexitatea procedurilor internaționale, greutățile legate de proba, în special în privința raportului de cauzalitate și evaluarea pagubelor ș.a. sunt tot atâtea aspecte care descurajează asemenea inițiative.

Totuși, în ciuda acestei incertitudini privind antrenarea responsabilității internaționale a statelor, indemnizarea victimelor poluării transfrontaliere trebuie realizată. Rezolvarea acestei probleme pare a fi lăsată, tot mai mult, la nivelul raporturilor dintre indivizi în interiorul statelor, cu primatul corespunzător al regulilor și procedurilor de drept privat, în fața reglementărilor dreptului internațional public, inclusiv cel regional.

Și din acest punct de vedere, reglementările regionale au avut însă și au un rol important în promovarea unor soluții adecvate.

Într-o asemenea situație generală se ridică trei probleme fundamentale: jurisdicția competentă, determinarea legii aplicabile și executarea deciziilor.

Astfel, în acest context, la nivel european, statele membre ale CEE au adoptat, în 1968, o convenție privind competența de jurisdicție și executarea hotărârilor judecătorești în materie civilă și comercială. Conform documentului (art. 3) pârâul poate fi urmărit în fața tribunalelor de la locul actului care a cauzat prejudiciul. Numai că tribunalele naționale au ajuns la soluții contradictorii în privința acestui loc: teritoriul unde actul a fost comis ori cel unde paguba s-a produs. De altfel, conform unei sentințe a Curții de Justiție a CEE, din 30 noiembrie 1976, art. 3 al Convenției este ambiguu, chiar dacă alegerea tribunalului trebuie lăsată părții lezate.

Determinarea legii aplicabile aparține tribunalului competent să soluționeze cauza.

Ca regulă generală, tribunalele aplică propriul drept național (lex fori), dar principiul nediscriminării reclamă ca, în nici un caz, cauza reclamantului să nu fie judecată conform regulilor mai puțin favorabile decât cele care s-ar aplica în statul unde s-au produs activitățile.

Referitor la executarea deciziilor, potrivit art. 31 din Convenția CEE din 1968, o hotărâre dată într-un stat contractant este executată în altul la cererea oricăreia dintre părțile respective.

Totodată, cu rolul de a realiza o armonizare regională a regulilor specifice aplicabile răspunderii civile pentru prejudicii ecologice, sub egida Consiliului Europei, la 21 iunie 1993, la Lugano (Elveția) a fost adoptată Convenția europeană asupra responsabilității civile pentru daune rezultate din activități periculoase pentru mediu. Documentul stimulează generalizarea unor soluții mai eficace, pecum ușurarea sarcinii probei în favoarea celor care reclamă repararea, prin consacrarea caracterului obiectiv al răspunderii, răspunderea în solidum, obligativitatea asigurării activităților cu risc înalt de poluare etc.

6.6. Concluzii: Spre un drept subregional de protecție a Mării Negre împotriva poluării

Apărute mai ales din nevoia de diversitate și sporire a efectivității reglementărilor juridice, „drepturile regionale al mediului” au la bază principiul-cheie al adaptării cooperării internaționale la caracteristicile natural-geografice și socio-economice ale zonei supuse protecției. Ele se caracterizează, astfel, printr-o serie de principii comune, mecanisme de cooperare, izvoare particularizate la contextul regional, reguli uniformizate referitoare la unele instituții fundamentale precum: răspunderea civilă pentru prejudicii ecologice, conservarea unor arii naturale reprezentative ș.a.

Crearea și consolidarea unor „drepturi regionale” reprezentative, cu structuri adecvate de implementare, așa cum se conturează nivelul european reprezintă viitorul de dezvoltare al dreptului internațional al mediului.

La nivelul continentului nostru se poate vorbi deja de existența unui „drept european al mediului”, cu o structură mixtă: pe de o parte, regulile juridice de drept internațional clasic, elaborate cu precădere sub egida Consiliului Europei sau printr-o serie de convenții paneuropene, referitoare în special la protecția și conservarea naturii (dreptul european al naturii), pe de alta, dreptul comunitar al mediului, cu o natură specifică în privința elaborării și aplicării normelor sale și axat mai ales pe problemele prevenirii și combaterii poluărilor (dreptul european al poluării). Alături de acesta, dar în interdependență cu el, se afirmă unele „drepturi subregionale”, elaborate în privința protecției și conservării unor factori naturali reprezentativi precum: mări, fluvii internaționale etc. Ele apar, adesea, ca ansambluri de reglementări cu caracter de interferență între două sau mai multe „drepturi regionale”, situația intermediară, de trecere reflectându-se și la nivelul conținutului lor concret. În plus, influențele din partea drepturilor naționale sunt mai puternice, întrucât apare aspectul geografic-juridic al „vecinătății” și semnificațiile principiului buneii-vecinătăți.

În această perspectivă, datorită manifestării unor fenomene specifice de poluare și în urma adoptării Convenției privind protecția Mării Negre împotriva poluării (București, 1992) se conturează elementele definitorii ale unui „drept subregional al mediului al bazinului Mării Negre”. Astfel, poluarea marină a atins limite a căror depășire ar

însemna practic o catastrofă ecologică și transformarea Mării Negre într-o „mare moartă”.

Dezvoltarea de noi proiecte economice, de genul celui vizând transportul prin conducte sau containere a gazului metan și a petrolului din zona transcaucaziano-caspică spre Europa de Vest creează noi amenințări pentru mediul marin și reclamă intensificarea și diversificarea măsurilor instituțional-juridice de protecție și conservare.

Convenția privind protecția Mării Negre împotriva poluării, semnată la București la 21 aprilie 1992 și cele trei protocoale adiționale au creat doar cadrul juridic general al cooperării statelor riverane pentru conservarea mediului marin și protejarea resurselor vii ale acestuia împotriva poluării. Chiar protocolul adițional, de pildă, privind cooperarea împotriva poluării cu petrol și alte substanțe nocive mediului marin vizează numai „situațiile de urgență” și dispune măsuri cu caracter general. Ca atare, pornind de la această bază juridică generală se impune ca statele riverane să acționeze în direcția uniformizării reglementărilor naționale pertinente și adoptarea altora care să favorizeze cooperarea bilaterală și multilaterală în domeniu. Regulile de „bună vecinătate” pot juca un important rol în acest sens.

Din această perspectivă, *lato sensu*, dreptul subregional de protecție a Mării Negre cuprinde trei sectoare, niveluri de norme juridice componente. Primul este format din reglementările pertinente ale dreptului național și privesc protecția zonelor de coastă, a platoului continental, a apelor maritime interioare, mării teritoriale, adică acele zone ale mării supuse jurisdicției interne a statelor. Urmează apoi sectorul intermediar, cel al „dreptului subregional” propriu-zis, format din regulile juridice adoptate de statele riverane în cadrul cooperării lor bi și multilaterale în vederea protejării și conservării mediului marin. Este cazul, de pildă, al Convenției de la București din 1992 privind protecția Mării Negre împotriva poluării și cele 3 protocoale adiționale. În sfârșit, la nivel superior și cu un caracter general se află regulile pertinente ale dreptului internațional public care își găsesc aici o adaptare la particularitățile zonei naturale supuse ocrotirii.

Pot fi invocate, în acest sens, documente precum Convenția privind dreptul mării de la Montego Bay (1982), Convenția pentru prevenirea poluării mării de către nave, adoptată la Londra, în 1975 (Convenția MARPOL), Convenția asupra prevenirii poluării mărilor rezultând din imersia de deșeuri din 1972 etc.

În cadrul „dreptului subregional” de protecție a Mării Negre regulile aparținând celor trei ordini juridice distincte cunosc un proces de omogenizare, mai ales în privința conținutului, până la dispariția anumitor trăsături de „sistem inițial” și constituirea unui tot nou, cu caracteristici proprii.

Dintr-o asemenea perspectivă, „drepturile regionale ale mediului” au toate șansele să reprezinte în viitor principalele ipostaze de manifestare ale dreptului internațional al mediului.

7. Dreptul sănătății mediului

Printre cele mai recente dezvoltări ale dreptului mediului, aflate la granița și în strânsă conexiune cu reglementările sanitare se numără și fasciculul de norme vizând asigurarea sănătății mediului. Reglementări disparate, în cadrul legislațiilor naționale,

referitoare la menținerea calității factorilor de mediu (apă, aer, sol etc.) în vederea ocrotirii sănătății s-au întâlnit în urmă cu secole, ele devenind mai numeroase începând cu veacul al 19-lea, în țări precum Marea Britanie, Franța și Germania. După Conferința ONU privind mediul uman (1972) și în contextul recunoașterii dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic conceptul de „sănătate a mediului” a cunoscut și din punct de vedere juridic semnificative dezvoltări. Este de remarcat, în acest context, că majoritatea constituțiilor care recunosc și garantează un asemenea drept uman fundamental precizează că este vorba de „un mediu sănătos” ceea ce indică scopul imediat: sănătatea omului. Este cazul legilor fundamentale ale unor state precum: Portugalia (Republica Moldova (art. 37) Bulgaria (art. 55), Turcia (art. 56), Paraguay (art. 7) etc. În privința doctrinei, existența „dreptului sănătății mediului” ca sector juridic distinct a fost afirmată pentru prima dată în Marea Britanie, unde s-au publicat deja monografiile pe această temă (cum este cazul lucrării *Environmental Health Law* de Neil Hawke, apărută la Sweet & Maxwell, Londra, 1995). Conform autorilor britanici, dreptul sănătății mediului ar cuprinde reglementările juridice „privind acel aspect al mediului extern care are o strânsă conexiune cu sănătatea omului”. El s-ar referi în concret la douăsprezece domenii: resursele și rezervele de apă, apele reziduale și uzate, drenajul terenurilor și apărarea împotriva inundațiilor, poluarea apelor, poluarea solului, poluarea atmosferei, controlul integrat al poluării, poluarea sonoră, poluarea locală, controlul clădirilor, securitatea alimentară și habitatul uman.

Reglementări importante au fost adoptate în domeniu și la nivelul Uniunii Europene, între 1963 și 1995 fiind adoptate 66 de directive referitoare direct sau indirect la aspecte privind sănătatea mediului.

Desigur, cum este ușor de sesizat, determinantă în precizarea câmpului de acțiune al acestui nou „drept” este noțiunea (conceptul) de „sănătate a mediului”. Un rol deosebit l-au avut, în acest sens, documentele Organizației Mondiale a Sănătății (OMS). Inițial s-a considerat că „sănătatea mediului cuprinde acele aspecte ale sănătății umane și bolilor determinate de factori de mediu. Ea se referă și la teoria și practica de supraveghere și control a factorilor de mediu care pot afecta sănătatea”. O asemenea definiție avea un evident caracter limitat, întrucât surprindea numai interacțiunea fizică dintre factorii de mediu și sănătate, ignorând factorii psihosociali și sociali care afectează din ce în ce mai mult calitatea vieții. Această lacună avea să fie înlăturată în 1993, când în documentele OMS s-a formulat, o nouă definiție, conform căreia sănătatea mediului cuprinde acele aspecte ale sănătății umane, inclusiv calitatea vieții, care sunt determinate de factorii chimici, biologici, sociali și psihosociali ai mediului. Se referă, de asemenea, la teoria și practica supravegherii, corectării, prevenirii și controlului acelor factori de mediu care pot să afecteze negativ sănătatea generațiilor prezente și viitoare”. După cum se poate observa, suntem în prezența unei viziuni mai ample, am putea spune atotcuprinzătoare atât în privința domeniului supus ocrotirii – sănătatea umană și calitatea vieții –, cât și a surselor de pericol.

Totodată, este evidentă reflectarea semnificațiilor conceptului de dezvoltare durabilă. Legislația românească în materie cuprinde unele reglementări semnificative, care vizează în mod direct sau indirect aspecte ale sănătății mediului. Astfel, Constituția

din 1991 prevede în art. 33 alin. 2 că „Statul este obligat să ia măsuri pentru asigurarea igienei și a sănătății publice”, după ce în alineatul anterior consacră și garantează dreptul fundamental al cetățenilor la ocrotirea sănătății. Dispozițiile constituționale par însă a se mărgini la sfera sănătății publice, fără conexiuni semnificative cu „sănătatea mediului”. În schimb, legislația ordinară cuprinde unele reglementări pertinente. Este vorba, în primul rând, de faptul că în art. 5 al Legii nr. 137/1995 statul recunoaște „tuturor persoanelor” dreptul la „un mediu sănătos”, ceea ce arată că se cere o calitate a sa care să asigure condiții propice pentru sănătatea fizică și psihică a oamenilor. De altfel, scopul mediat principal al protecției mediului îl reprezintă ocrotirea sănătății umane. Legea a consacrat în acest sens ca element strategic „înlăturarea cu prioritate a poluanților care periclitează nemijlocit și grav sănătatea oamenilor” (art. 3 lit. e din Legea nr. 137/1995), iar reglementările referitoare la protecția diferiților factori de mediu urmăresc prevenirea, limitarea deteriorării și ameliorarea calității acestora pentru a evita manifestarea unor efecte negative asupra mediului, **sănătății umane** și a bunurilor materiale (art. 29 în privința protecției împotriva radiațiilor ionizante, art. 35 în legătură cu protecția apelor și a ecosistemelor acvatice, art. 40 referitor la protecția atmosferei). Elemente concrete și căi de acțiune pentru promovarea sănătății mediului sunt precizate sub forma atribuțiilor și răspunderilor conferite Ministerului Sănătății (art. 70), precum: supravegherea evoluției stării de sănătate a populației în raport cu calitatea mediului, controlul calității apei și produselor alimentare, elaborarea și aplicarea de norme de igienă a mediului, stabilirea și aplicarea măsurilor privind ameliorarea calității vieții.

Normele de igienă și recomandările privind mediul de viață al populației (aprobate prin Ordinul ministrului sănătății nr. 536/1997) stabilesc cerințe de asigurare a unui mediu sănătos în zonele de locuit prin respectarea anumitor norme în privința amplasării localităților, a clădirilor destinate locuințelor, protejării acestora prin instituirea zonelor de protecție sanitară, aprovizionarea cu apă a localităților, colectarea și îndepărtarea reziduurilor lichide, la colectarea, transportul, depozitarea și neutralizarea deșeurilor solide ș.a. Normele de igienă au un caracter obligatoriu și trebuie respectate de către toate persoanele fizice sau juridice, având un rol important în asigurarea „sănătății” mediului de viață al populației. Calitatea produselor alimentare (în condițiile Ordonanței nr. 42/1995) se circumscrie acestor preocupări. Un sector important al acțiunii în domeniu este reprezentat de normele tehnice de calitate a factorilor naturali și normele restrictive de emisie a diversilor poluanți stabilite prin standarde, stasuri și normative.

În sfârșit, controlul și limitarea efectelor negative ale calității factorilor de mediu asupra sănătății publice se efectuează și prin intermediul avizării și autorizării sanitare.

7.1 Avizarea și autorizarea sanitară

Normele metodologice de avizare sanitară și autorizare sanitară ale obiectivelor și activităților economico-sociale cu impact asupra sănătății mediului au fost aprobate prin Ordinul nr. 201/1997 al ministrului sănătății. Cele două documente se emit în baza Legii nr. 3/1978 privind asigurarea sănătății populației și Ordinului ministrului sănătății nr. 102/1993 privind organizarea și atribuțiile inspectoratelor de sănătate publică județene și al municipiului București.

Conform reglementărilor în vigoare, avizarea sanitară a proiectelor în toate fazele de proiectare a obiectivelor de investiții și autorizarea sanitară a activităților reprezintă acte de inspecție sanitară, care condiționează tehnic și juridic construcția și punerea în funcțiune a acestora.

Proiectele obiectivelor de investiții sau ale activităților cu risc pentru sănătatea populației vor fi avizate sanitar numai pe baza unui studiu de impact asupra stării de sănătate, efectuat de persoane fizice sau juridice atestate pentru asemenea lucrări de către Ministerul Sănătății și avizate de Institutul de Sănătate Publică București.

În același context, studiile de impact de mediu, prezentate în documentația pentru avizul sanitar trebuie să conțină componenta de impact asupra stării de sănătate.

7.1.1. Autorizarea sanitară de funcționare. Conform reglementărilor pertinente, autorizarea sanitară de funcționare are drept scop prevenirea toxiinfecțiilor alimentare și a intoxicațiilor neprofesionale, a bolilor transmisibile, a bolilor cronice cu extindere în masă, a accidentelor și a bolilor profesionale și a disconfortului populației, generate de factorii de mediu.

Alt scop este promovarea condițiilor sanogene din mediul înconjurător (mediul comunitar local și regional, mediul interior din locuințe, mediul interior profesional, industrial și neindustrial, mediul interior din mijloacele de transport, alimentele).

În cazurile în care reglementările legale o impun, iar la faza de avizare sanitară nu s-a făcut acest lucru, autorizația sanitară va fi precedată de studiul de impact asupra sănătății populației, efectuat în condițiile legale.

Autorizația sanitară de funcționare se solicită de către persoana fizică sau juridică în structura sau în subordinea căreia se află obiectivul sau activitatea ce urmează a fi autorizată, prin cerere sau prin adresă scrisă.

Solicitarea se face cu 30 de zile înainte de punerea în funcțiune a obiectivului sau a activității, la inspectoratul de sănătate publică județean sau al municipiului București pe teritoriul căruia se află obiectivul sau activitatea pentru care se solicită autorizarea.

Pentru activitățile specifice – medicină nucleară, unități nucleare – se aplică Normele republicane de securitate nucleară.

Dacă un obiectiv sau o activitate autorizată au suferit modificări structurale sau funcționale sau în funcționarea acestora nu se respectă normele sanitare sau prevederile legale din standarde, din normative sau din alte reglementări, ori în funcționare nu se respectă indicatorii de caracterizare a riscului sau alte condiții înscrise în autorizație se dispune retragerea autorizației sanitare de funcționare, moment în care activitatea obiectivului se suspendă.

Întrucât atât avizul, cât și autorizația sanitară sunt acte administrative, litigiile legate de eliberarea, suspendarea sau retragerea acestora sunt supuse regimului instituit prin Legea nr. 29/1990.

Avizul sanitar și autorizația sanitară se eliberează înainte de construcția sau de intrarea în funcțiune a obiectivelor de investiții sau a activităților, scopul lor fiind prevenirea apariției oricăror situații care ar putea pune în pericol sănătatea populației.

Fiind acte de inspecție sanitară, cele două documente au rolul:

- de a stabili normele de fond privind protejarea sănătății populației și a factorilor de mediu;
- de a stabili termenii procedurali sau administrativi care explică cum sunt respectate normele de fond, inclusiv standardele de analiză (evaluarea conformării entității autorizate la normele de fond);
- de a implica toate părțile interesate, în așa fel încât acestea să înțeleagă, să fie capabile și să dorească să respecte cerințele normelor de bază.

Avizul sanitar și autorizația sanitară fac cunoscute exigențele igienico-sanitare autorităților statului, implicate în activități de autorizare sau de licențiere, valorifică avantajele activității preventive, în folosul întreprinzătorului, evitând cheltuielile de remediere sau de compensație ulterioare, creează și valorifică bănci de date privind condițiile de mediu de viață și de muncă și factorii de risc existenți în teritoriul arondat.

7.1.2. Avizarea sanitară reprezintă activitatea de inspecție sanitară prin care inspectoratele de sănătate publică impun condițiile care trebuie respectate de către proiectant (cuprinse în normele sanitare, standardele, normativele și alte reglementări legale în domeniu), pentru orice obiectiv de investiții sau activitate care urmează să se înființeze pe teritoriul arondat.

Sunt supuse avizării sanitare, în vederea asigurării condițiilor de igienă, în scopul apărării și promovării sănătății publice, proiectele sau documentațiile tehnice privind:

- amplasarea obiectivelor de investiții și a activităților economice și social-culturale;
- sistematizarea centrelor populate și a teritoriului;
- construirea, transformarea, extinderea, schimbarea destinației sau sistematizarea obiectivelor: industriale, depozite comerciale, prestări de servicii, învățământ, cultură, turism și recreare, medico-sanitare, nucleare, transporturi, locuințe, dotări urbanistice și edilitare și de amenajare a teritoriului, agricole, zootehnice etc.;
- activitățile de transport pentru substanțe sau materiale periculoase pentru sănătate;
- activitățile cu durată limitată (șantiere, demolarea construcțiilor, exploatarea forestiere etc.).

Avizul sanitar nu este necesar în situațiile în care proiectele se referă la activități sau la lucrări care, prin execuția și funcționarea lor, nu prezintă riscuri pentru sănătatea populației sau a salariaților și nu sunt în măsură să altereze factorii de mediu, precum și în următoarele situații:

- lucrări de căi ferate, căi rutiere și lucrări aferente cu excepția celor care traversează zone populate sau zonele rezervate protecției sanitare a surselor și instalațiilor de apă potabilă sau alte zone protejate;
- linii de transport al energiei electrice, cu excepția celor care traversează centre populate;
- conducte de transport al gazelor naturale, petrolului și produselor petroliere, cu excepția celor care traversează centre populate sau zonele rezervate

protecției sanitare a surselor și instalațiilor de apă potabilă sau alte zone protejate;

- lucrări de hidroameliorații, de apărare împotriva acțiunii distructive a apelor, cu excepția acumulărilor și captărilor de apă în scop potabil și a amenajărilor pentru sport și agrement;
- lucrări privind rezistența și stabilitatea construcțiilor.

Avizul sanitar se solicită de către proiectant și/sau beneficiar, persoană fizică sau juridică, la inspectoratul de sănătate publică județean sau al municipiului București.

Ca o concluzie, „dreptul sănătății mediului” se conturează ca un sector distinct în cadrul dreptului mediului, de interferență și interdisciplinaritate. Conținutul său este reprezentat de ansamblul reglementărilor juridice care urmăresc asigurarea unei calități a factorilor de mediu propice sănătății umane și favorabilă unei înalte calități a vieții, prin prevenirea, limitarea, combaterea și gestionarea poluărilor și ale celorlalte surse de degradare a mediului.

Consolidarea statutului său – de ramură și disciplină juridică – va cunoaște noi dimensiuni prin adoptarea unei „Carte a sănătății mediului”, în curs de elaborare sub egida O.M.S.

CAPITOLUL III

DELIMITAREA DREPTULUI MEDIULUI DE CELELALTE RAMURI ALE DREPTULUI

În prefigurarea și precizarea profilului și semnificațiilor proprii ale acestei noi ramuri de drept, o importanță deosebită revine relevării conexiunilor și diferențelor specifice în raport cu celelalte ramuri ale sistemului juridic. O asemenea întreprindere este de natură să reliefeze cel puțin două elemente teoretico-metodologice principale: pe de o parte, formele și aspectele specifice de manifestare ale elementelor comune, unitare în diversele domenii ale vieții societății, iar, pe de alta, dezvoltările și laturile noi, originale ale fiecărei ramuri, din perspectiva unor valori sociale fundamentale comune.

Din acest punct de vedere, delimitarea dreptului mediului, cerință a sublinierii necesității și determinațiilor sale proprii, vizează cu precădere dreptul constituțional (în special în ce privește dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos și prosper și investițiile mediului), dreptul civil (mai ales prin conexiunile dreptului de proprietate), dreptul administrativ (cu privire la metoda de reglementare), dreptul agrar (în privința obiectului), ori ramurile vecine prin natura obiectului de reglementare precum dreptul urbanismului, dreptul amenajării teritoriului, dreptul energiei etc.

1. Dreptul constituțional și dreptul mediului

Dreptul constituțional este ramura de drept care cuprinde normele fundamentale, din care decurg conținutul și semnificațiile esențiale ale celorlalte ramuri de drept, inclusiv ale dreptului mediului³².

Deși având ca obiectiv definitoriu reglementarea organizării și funcționării organelor statului și drepturile și îndatoririle cetățenilor, legătura dintre dreptul constituțional și dreptul mediului se manifestă pe mai multe planuri, dintre care menționăm :

- Constituția cuprinde norme care consacră principii ale dreptului mediului, cum ar fi exploatarea și folosirea mediului în concordanță cu interesul național;
- printre drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor este consacrat de Constituție, chiar dacă pe cale indirectă, ca obligație a statului, dreptul la un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic, se stabilește faptul că dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului;
- organele și instituțiile fundamentale ale statului reglementate de Constituție prezintă și competențe generale în domeniul mediului, iar dispozițiile

³² Pentru problematica generală a dreptului constituțional a se vedea: I. Muraru, **Drept constituțional și instituții politice**, ediția a VI-a, Vol. I, Editura Actami, 1995.

constituționale cuprind și principiile fundamentale ale instituțiilor speciale în domeniu; de asemenea, legea fundamentală consacră principiul autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice;

- garanțiile juridice ale dreptului la mediu și ale altor drepturi fundamentale conexe sunt consacrate în Constituție și completate prin reglementările speciale.

Fără îndoială, dincolo de aceste interferențe și deosebirile dintre cele două ramuri sunt evidente. Ele țin mai ales de natura obiectului supus reglementării.

2. Delimitarea față de dreptul civil

Între dreptul mediului și dreptul civil se manifestă o serie de interconexiuni determinate, în principal, de exercitarea dreptului de proprietate și a dezmembrămintelor sale asupra factorilor naturali ai mediului, supuși protecției, în condițiile legii. Într-adevăr, reglementând principalele aspecte ale relațiilor de proprietate, normele dreptului civil se intersectează în unele privințe, cu cele privind ocrotirea și conservarea solului și subsolului, apelor, pădurilor etc., determinând consecințe și cerințe juridice complementare. În același timp, răspunderea pentru daune ecologice a condus la constituirea unui adevărat „drept civil al mediului”. În condițiile în care Legea nr. 137/1995 a consacrat o serie de reguli specifice răspunderii pentru prejudiciul ecologic, dispozițiile Codului civil în materie rămân dreptul comun. Mai mult decât atât, potrivit art.41(6) din Constituție, dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului. Totodată, însă, se manifestă o serie de diferențe majore determinate de obiectul și metodele de reglementare diferite ale celor două ramuri de drept. Astfel, dacă în cazul raporturilor juridice civile, părțile se află pe poziții de egalitate juridică, în cele de drept al mediului se găsesc într-o formă de subordonare specială. Mai mult decât atât, dacă în stabilirea conținutului raportului juridic civil (a drepturilor și obligațiilor părților) voința părților are un rol însemnat, dacă nu exclusiv, în raporturile de drept al mediului acesta este întotdeauna predeterminat, stabilit de prevederile legale.

Dacă în raporturile de drept civil titularul dreptului ca subiect activ este determinat, iar subiectul pasiv este nedeterminat, obligația de a nu face nimic de natură să stânjenească exercițiul dreptului revenind tuturor persoanelor, în cazul raporturilor de drept al mediului este determinat, în primul rând, titularul obligației de a face sau de a nu face ceva privind protecția și ameliorarea mediului.

3. Delimitarea față de dreptul administrativ

În activitatea generală de realizare a legislației privind protecția și dezvoltarea mediului, un rol deosebit revine actelor juridice emane de la organele administrației de stat. De aceea, o semnificație deosebită prezintă, în precizarea dimensiunilor definitorii ale dreptului mediului, desprinderea asemănărilor și deosebirilor acestuia față de dreptul administrativ.

De altfel, se consideră că dintre ramurile sistemului juridic, dreptul mediului este cel mai legat de dreptul administrativ, datorită, mai ales, importanței regulilor de poliție și rolului statului în materie. Problemele mediului au avut un impact direct și asupra evoluției dreptului administrativ. Mai întâi, formularea și aplicarea unei politici în

domeniul mediului au determinat instituirea unei administrații special organizate și cu atribuții specifice. Apoi, treptat, s-au format și dezvoltat instituții de drept administrativ specifice precum: serviciul public al mediului sau tehnici juridice ca, de exemplu, consultarea publicului și mai ales, concertarea și contractualizarea activităților în domeniul mediului. La nivelul măsurilor menite să servească ocrotirea mediului sunt enumerate: obligarea unităților la aplicarea (montarea și folosirea) de instalații de filtraj și purificare, aplicare de amenzi și, în cazuri grave, oprirea sau suspendarea activității uzinelor în cauză, autorizarea activităților cu impact asupra mediului etc.

Din punct de vedere al apropiierilor dintre cele două ramuri de drept, o primă constatare privește faptul că atât în raporturile juridice administrative, cât și în cele de drept al mediului, părțile se află în poziții de subordonare, adesea una dintre ele fiind un organ al administrației de stat.

Principală diferență rezidă în aceea că, pe când dreptul administrativ reglementează relațiile sociale născute în cadrul și pentru realizarea activității executive, având la bază subordonarea în temeiul puterii de stat a unuia dintre subiecți față de celălalt, raporturile de drept al mediului iau ființă în vederea înfăptuirii protecției, conservării și dezvoltării mediului, problemă de interes general³³.

4. Delimitarea față de dreptul agrar

În condițiile în care protecția mediului vizează conservarea și ameliorarea factorilor naturali printre care solul și vegetația terestră, conexiuni importante se stabilesc și între normele dreptului mediului și dreptului agrar. Într-adevăr, urmărind analiza raporturilor de proprietate asupra pământului, element fundamental al mediului, folosirea completă, rațională și potrivit destinației a terenurilor, prin atribuirea lor în proprietate ori în folosință, prin organizarea corespunzătoare a întregului teritoriu și prin evidența lor corectă, la zi, dreptul agrar încorporează și semnificative aspecte care privesc ocrotirea naturii.

Spre deosebire însă de acesta, dreptul mediului are ca obiectiv primordial - care îi justifică constituirea și particularizează conținutul - protejarea solului prin utilizarea rațională a terenurilor și prin măsuri de prevenire și combatere a degradării acestuia.

5. Dreptul mediului și dreptul muncii și securității sociale

Elementul conex dintre cele două ramuri de drept îl reprezintă „mediul muncii”, ca aspect al noțiunii generale de mediu și care determină, în consecință, interferența între acestea. De menționat, totuși, că, de regulă, dreptul mediului nu se ocupă și de acest sector al environmentului, sarcina principală revenind, în acest sens, normelor de protecție a muncii.

6. Delimitarea față de dreptul urbanismului

Importante interferențe prezintă dreptul mediului și cu dreptul urbanismului (având ca obiect afectarea și amenajarea spațiului urban). Dintr-un anumit punct de vedere,

³³ Pentru o analiză a fenomenului administrativ și a implicațiilor sale juridice: A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, ediția a II-a, vol. I și II, Editura Nemira, București, 1996

dreptul mediului poate fi definit ca ansamblul regulilor privind protecția și conservarea mediului de viață. În măsura în care acesta din urmă este format din „datul natural și construit al omului”, dreptul urbanismului contribuie și el la atingerea acestui obiectiv de interes general.

În mod inevitabil, într-o societate atât de urbanizată precum cea actuală, problemele mediului penetrează puternic și în mediul urban. Organizarea spațiului urban și conflictele diverse pe care le suscită (speculația funciară, zgomotul, poluarea atmosferică) au stat, de cele mai multe ori, și la baza apariției mișcării ecologiste, mai dezvoltată în orașe decât în mediul rural. La nivel teoretic- conceptual, aplicarea noțiunilor ecologiei a condus la conturarea unui ecosistem urban artificial, după modelul ecosistemului natural. De asemenea, politica în domeniul urbanismului acordă prioritate măsurilor vizând limitarea poluărilor urbane și protecția elementelor supraviețuitoare.

Măsurarea influenței asupra omului și echilibrului său ecologic a amenajamentelor orașului în vederea ameliorării calității vieții este dificil de efectuat; totuși, existența ei nu poate fi ignorată și, ca atare, trebuie circumscrisă acțiunii generale de protecție a mediului.

Dreptul urbanismului a suferit astfel un fenomen de „ecologizare” crescândă, prin dezvoltarea reglementărilor urmărind în mod direct ori pe cale indirectă protecția mediului și conservarea naturii.

Interpenetrarea între dreptul urbanismului și dreptul mediului a condus la transformarea măsurilor de protecție a naturii într-un instrument nou al unui urbanism preocupat în special de optimizarea cadrului de viață. Astfel, realizarea unui mediu urban de calitate presupune pe lângă o serie de măsuri de prevenire și combatere sectoriale (zone de protecție sanitară, reguli de amplasare a surselor de poluare - întreprinderi ori alte obiective economice), reforme mai profunde la nivel general, așa încât să supună ansamblul dreptului urbanismului la noile imperative ale mediului.

Dar obiectivul dreptului mediului este mult mai vast. El se interesează nu numai de protecția spațiilor, ci și de lupta împotriva poluării și pentru conservarea calității factorilor de mediu, independent de localizarea lor.

La nivel concret, de pildă, scopul principal al planului de ocupare a solului îl reprezintă impunerea a diferite servituți. Unele dintre acestea sunt edictate în profitul îmbunătățirii calității mediului urban. Astfel, dacă interzicerea de a construi, limitările construcțiilor în înălțime, densitatea ocupării solului etc. pot avea efecte mai mult sau mai puțin benefice pentru mediu, servituțile rezultate din clasarea spațiilor împădurite și instituirea spațiilor rezervate sunt legate direct de protecția mediului³⁴.

³⁴ Asupra dreptului urbanismului, a se vedea pentru literatura franceză: J.B.Auby și H.Perinet-Marquet, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrétien, Paris, 1989, Henri Jocquot, *Droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz, Paris, 1989; Jacqueline Morand-Deville, *Droit de l'urbanisme*, Mémentos Dalloz, Paris, 1992; P. Soler - Couteaux, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, Paris, 1996; pentru cea spaniolă: Tomas-Ramon Fernandez, „Manual de derecho urbanístico”, ediția a-6-a, Madrid, 1986. La noi, a se vedea: Mircea Duțu, *Dreptul urbanismului*, București, 1995.

7. Delimitarea față de dreptul energiei

Desigur că și în cazul celorlalte probleme care contribuie la conturarea specificității și autonomiei dreptului mediului în raport cu celelalte ramuri de drept trebuie să se poarte în permanență de la esența unitară a sistemului de drept, dinamica, funcțiile și obiectivele sale particulare.

În condițiile imperativului economisirii resurselor energetice, în strategiile pe termen lung ale multor țări s-au elaborat soluții tehnico-economice pentru introducerea în circuitul energetic a resurselor noi de energie, în aplicații competitive cu cele clasice.

Devine din ce în ce mai evidentă cerința ca exploatarea surselor de energie să asigure nu numai o aprovizionare suficientă, dar și rațională și cu respectarea mediului. Din acest punct de vedere, noile energii (energie solară, energie eoliană, bioenergiile: biogazul, biomasa, energie geotermală etc.) prezintă o serie de trăsături specifice care rezidă, în principal, în faptul că sunt puțin poluante și oferă o alternativă la energiile tradiționale. Deși încă în stadiul incipient, dreptul energiei cuprinde norme privind exploatarea surselor de energie, conservarea și distribuirea sa, înglobând și semnificative aspecte privind protecția anumitor factori de mediu³⁵.

Diferența esențială dintre cele două ramuri ale dreptului constă în aceea că, pe când dreptul energiei urmărește exploatarea surselor de energie, dreptul mediului are ca obiect principal raporturile vizând protecția, conservarea și dezvoltarea mediului.

Legătura dintre cele două domenii constă în faptul că economisirea energiei și folosirea noilor energii reprezintă căi de protejare a resurselor naturale și utilizarea lor rațională.

8. Concluzii

După cum se poate observa, dreptul mediului nu se poate încadra perfect în diviziunea fundamentală tradițională a dreptului în drept privat și drept public. El cuprinde elemente semnificative de drept administrativ, dar și de drept civil, penal ș.a., cărora li se adaugă tot mai multe aspecte specifice, ireductibile la primele. Sub o altă perspectivă, dreptul mediului include sectoare care până acum nu făceau obiectul direct al unei ramuri de drept determinate (poluarea și daunele, natura, monumentele și siturile naturale), sau își aproprie sectoare deja constituite în corpusuri juridice mai mult sau mai puțin omogene (dreptul forestier, dreptul rural, dreptul minier, etc.).

Dacă avem în vedere caracterul „orizontal” și globalizant al dreptului mediului, acesta tinde să transforme toate drepturile speciale în ramuri ale sale.

Preluând această perspectivă „imperialistă”, profesorul Michel Prieur consideră că dreptul mediului se delimitează printr-o serie de cercuri concentrice care exprimă caracterul total ori parțial ecologic al regulii edictate. Axul dreptului mediului este constituit astfel de dreptul naturii, dreptul poluarilor și daunelor, dreptul monumentelor naturale și siturilor. În „linia a doua” se află o serie de drepturi în care regulile care le reglementează obiectul sunt sau vor deveni fundamentale (dar nu în totalitate) inspirate de ecologie.

³⁵ Blaise Matthey, „Droit et energies nouvelles”, Payot, Lausanne, 1986.

Este cazul, de pildă, al dreptului urbanismului, dreptului rural, dreptului minier, dreptului amenajării teritoriului, dreptului aplicabil spațiilor fragile (litoral, munte, zone umede etc) ș.a.

În sfârșit, alte ramuri de drept se pot intersecta ocazional cu dreptul mediului: dreptul economic, dreptul energiei, dreptul muncii etc. Dincolo de aceste considerații, se impune a se remarca faptul că apariția și afirmarea dreptului mediului ca ramură de sine-stătătoare a determinat un proces de accentuare a solidarității și interdependenței dintre diferite ramuri de drept.

Distincția tradițională între dreptul public și privat își șterge aici multe din semnificațiile fundamentale. Dar cea mai importantă consecință a apariției acestei noi ramuri de drept o poate constitui reconcilierea între dreptul pozitiv și dreptul natural. O materie atât de tehnică, intim legată de științele exacte, nu se poate dispensa de reglementările precise, minuțioase. Știința faptelor este o parte a științei dreptului; desigur, nu este vorba de a ordona prin reguli natura însăși, în ceea ce are ea esențial, ci mai degrabă, de a căuta, pe căile cunoașterii științifice, a desprinde cauzele finale și liniile dezvoltării naturii spre conservarea și perpetuarea fondului genetic. Adaptarea cât mai deplină a normei de drept pozitiv la cerințele conservării intrinseci a naturii, potrivit legilor proprii, face din dreptul mediului treapta intermediară spre deplina conciliere cu dreptul natural.

Și, mergând mai departe, putem spune, fără teama de a greși, că, într-o perspectivă mai îndepărtată, dreptul mediului ar putea reprezenta, mai degrabă, o nouă ipostază a dreptului în general, cea a secolului XXI și a mileniului trei, decât o ramură particulară.

CAPITOLUL IV

PRINCIPIILE FUNDAMENTALE ȘI FUNCȚIILE DREPTULUI MEDIULUI

Preocupările privind protecția mediului și expresia lor juridică au condus la formarea și afirmarea unei serii de principii comune dreptului național, regional și internațional. Chiar dacă acestea cunosc formulări și precizări variate în cele trei ordini juridice, semnificația fundamentală a lor rămâne aceeași, fiind în prezența unor ipostaze diferite de realizare. Ele decurg și contribuie, în același timp, din/la afirmarea mediului, în general, ca patrimoniu comun al umanității. Considerarea în toate legislațiile naționale a protecției sale drept obiectiv de interes public sau chiar internațional, adoptarea unor reguli regionale sau chiar internaționale cu caracter imperativ în același sens converg spre instituirea unui regim special de protecție, conservare și ameliorare a mediului ca un patrimoniu mondial, al întregii umanități deopotrivă din perspectiva generațiilor prezente și viitoare. Astfel, sunt unanim recunoscute ca principii ale dreptului mediului: caracterul de interes public al protecției mediului, conservarea, prevenirea, precauția în luarea deciziei și poluatorul plătește. Totodată, pe lângă modalitățile specifice de manifestare la nivel național, comunitar sau internațional ale acestora, pot apărea și unele reguli cu aplicare teritorială și implicații specifice, limitate. Toate acestea arată, chiar dacă cu conținuturi și cu termeni diferiți, conceptul primordial că protecția mediului este un obiectiv de interes general și universal, pentru indivizi și popoare.

I. PRINCIPIILE FUNDAMENTALE ALE DREPTULUI MEDIULUI

1. Principii fundamentale, elemente strategice de bază, modalități de implementare

În consens cu obiectivele și funcțiile specifice pe care le îndeplinește, dreptul mediului este dominat de o serie de principii generale care se reflectă, sub o formă sau alta, în conținutul și semnificațiile normelor sale.

Ele sunt consacrate, ca atare, expres de lege (precum principiul precauției, principiul prevenirii, principiul conservării biodiversității ori principiul poluatorul plătește), ori rezultă din dispoziții dispersate în diverse acte normative (protecția mediului, obiectiv de interes public major).

Alături de „principii”, legea protecției mediului stabilește „elemente strategice de bază”, care „conduc la dezvoltarea durabilă a societății”, precum: crearea sistemului național de monitorizare integrată a mediului, utilizarea durabilă, menținerea și

ameliorarea mediului și reconstrucția ecologică ș.a. În sfârșit, legea consacră și modalități „de implementare a principiilor și elementelor strategice”. Deși aparțin mai ales zonei politicii de mediu, aceste elemente contribuie la precizarea și explicitarea semnificațiilor juridice ale principiilor fundamentale.

2. Protecția mediului - obiectiv de interes public major

Prin natura și importanța excepțională a calității mediului pentru lumea vie, protecția, conservarea și dezvoltarea (ameliorarea) sa constituie un „obiectiv de interes public major” (art.1 din Legea nr.137/1995).

Constituția din 1991 se referă, în mod indirect, la acest principiu atunci când stabilește obligația statului de a exploata resursele naturale „în concordanță cu interesul național” (art.134, alin.2, lit.d).

Legea protecției mediului, precizându-și în primul articol obiectul de reglementare, îl califică drept „obiectiv de interes public major” (în formularea art.1 din Legea nr.9/1973, protecția mediului reprezenta „o problemă de interes național”). O asemenea dispoziție generală relevă valoarea social-juridică deosebită conferită păstrării echilibrului ecologic și conservării factorilor de mediu și imprimă un caracter imperativ normelor de drept pertinente. Ea indică în mod clar și concepția generală privind protecția mediului adoptată de legiutorul român, în consens cu tradițiile noastre juridice și apartenența la sistemul dreptului continental (de inspirație franceză). Ca atare, protecția mediului este o responsabilitate publică, o obligație a statului, ceea ce implică reglementarea activităților de protecție și control public asupra acestora. Ca atare, protecția mediului grevează desfășurarea tuturor activităților (dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului conform art.41(6) din Constituție) și constituie o obligație a tuturor persoanelor fizice și juridice (art.6 și 79 din Legea protecției mediului). Și o serie de reglementări sectoriale cuprind dispoziții în acest sens. Astfel, potrivit Legii nr. 107/1996 protecția, punerea în valoare și dezvoltarea durabilă a resurselor de apă sunt acțiuni de interes general (art. 1(2)). La rândul său, Legea 103/1996 califică fondul cinegetic al României drept „resursă naturală de interes național” (art. 2(1)), iar Codul silvic (Legea nr. 26/1996) consideră fondul forestier național „bun de interes național” (art. 4).

În consecință, prevederile dreptului mediului sunt de „ordine publică”, nepermițând derogări de la prescripțiile lor. Asemenea considerații de principiu se exprimă, în planul dreptului, într-o serie de elemente precum: existența unei „ordini publice ecologice”, instituirea unui serviciu public preocupat cu protecția mediului, controlul legalității acțiunilor care ar putea afecta calitatea mediului. În privința factorilor naturali, aceștia capătă calificări juridice importante, precum: apele „fac parte integrantă din patrimoniul public”, vânatul este „bun public de interes național” ș.a.

3. Principiul conservării

Prevăzut expres în art.3, c. din Legea protecției mediului este formulat drept „principiul conservării biodiversității și a ecosistemelor specifice cadrului biogeografic natural”.

Totodată, potrivit art.134 (2)(e) din Constituție, Statul trebuie să asigure, printre altele și „refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic”.

Obiectiv fundamental al problematicii protecției mediului, conservarea urmărește să mențină un nivel durabil al resurselor ecologice. Aceasta presupune, în acest sens, un management adecvat al resurselor renovabile și o atenție deosebită utilizării resurselor nerenovabile.

Potrivit Strategiei mondiale de conservare a UICN (1980), conservarea presupune:

- 1) menținerea proceselor ecologice esențiale și a sistemelor care reprezintă suportul vieții;
- 2) prezervarea diversității genetice;
- 3) realizarea utilizării durabile a speciilor și ecosistemelor.

La rândul său, Strategia europeană de conservare adoptată în cadrul Consiliului Europei (1990) își propune ca scop să promoveze respectarea naturii pentru ceea ce este și nu pentru ceea ce așteptăm de la ea, respectiv satisfacerea nevoilor și aspirațiilor legitime ale cetățenilor. În cadrul politicilor de mediu, trebuie să se acorde preferință strategiilor preventive și active, mai degrabă decât celor corective și reactive.

Așadar, într-o accepțiune generală conservarea presupune menținerea nivelurilor cantitative și calitative durabile ale resurselor mediului; ea nu vizează în general calitatea mediului, ci numai menținerea condițiilor minimale necesare pentru existența resurselor permanente.

În concepția legii române, lato sensu, conservarea semnifică protecția ecosistemelor, conservarea biodiversității și gospodărirea durabilă a resurselor naturale. În același timp, conservarea trebuie privită în mod conjugat cu „elementele strategice” precum utilizarea durabilă, menținerea, ameliorarea calității mediului și reconstrucția zonelor deteriorate. Suntem în prezența unei accepțiuni în consens cu documentele internaționale. În textele juridice mai recente, conservarea este completată și chiar înlocuită cu referirile la conceptul de „dezvoltare durabilă”, înțeles ca asigurare a productivității continue a resurselor naturale exploatabile și prezervare a speciilor faunei și florei.

4. Principiul prevenirii

Consacrat prin art.3.b, din Legea protecției mediului ca „principiul prevenirii riscurilor ecologice și a producerii daunelor”, pornește de la realitatea că o atare atitudine comportă costuri mult mai reduse decât remediarea calității factorilor de mediu, iar pe termen lung continuă refacere a deteriorării și compensare a pagubelor conducând la stagnare și chiar la frânarea dezvoltării. Prevenirea implică, pe de o parte, evaluarea riscurilor pentru a evita pericolele potențiale, iar, pe de alta, acțiuni bazate pe cunoașterea exactă a situației prezente.

În conținutul semnificațiilor sale, principiul presupune atât acțiuni asupra cauzelor care produc poluarea sau degradarea (prin retehnologizarea ecologică a proceselor de producție), cât și activități de limitare a efectelor distructive sau nocive pentru factorii de mediu.

Este edificatoare, în acest sens, obligația de a lua în calcul cerințele protecției mediului cu ocazia oricărei acțiuni publice sau private care riscă să aibă un impact asupra calității factorilor mediului. Astfel, se afirmă din ce în ce mai mult o serie de proceduri administrative precum studiile de impact (având ca scop să împiedice realizarea unor obiective economico-sociale cu impact asupra mediului, fără măsuri corespunzătoare de prevenire a acestuia), ori bilanțul de mediu și programul de conformare, sau preocupare de a stabili regimuri speciale de desfășurare a unor asemenea activități (precum cel al deșeurilor toxice, îngrășămintelor chimice și pesticidelor etc.).

5. Principiul precauției în luarea deciziei

Consacrat ca atare prin art.3.a. din Legea protecției mediului, acest principiu se află încă în stare incipientă de recunoaștere la noi în țară. El își completează și amplifică semnificațiile cu un alt principiu fundamental, cel al prevenirii riscurilor ecologice și a producerii pagubelor.

Prevenirea presupune un studiu de risc, care să permită evitarea pagubelor și o acțiune bazată pe cunoaștere. Numai că nu întotdeauna consecințele deciziilor și acțiunilor pot fi cunoscute, total sau parțial, dinainte, iar absența certitudinii științifice nu poate constitui un pretext pentru a nu lua măsurile adecvate pentru prevenirea atingerilor grave și inevitabile aduse mediului. În fața acestei realități, în adoptarea deciziilor trebuie să se manifeste precauție, prudență, o diligență maximă, să se adopte măsuri preventive care să elimine, pe cât posibil, orice risc de degradare a mediului.

Precauția reclamă deci ca măsurile de protecție a mediului să fie adoptate, chiar dacă nici o pagubă nu se prefigurează la orizontul apropiat. Sub aspectul probei, sarcina efectuării acesteia se inversează: ea revine acum celui care susține că activitatea sa nu are ori nu va avea nici un impact până atunci când acumularea de date științifice va proba că există o relație de la cauză la efect între acțiunile de dezvoltare și degradarea mediului.

Pentru a răspunde unor atare preocupări, după 1980 s-a afirmat, mai ales la nivelul politicilor și legislațiilor naționale de mediu, principiul precauției, care sugerează că anumite măsuri trebuie luate pentru ca eventualele pagube să fie evitate înainte ca pragul riscului de mediu să fie atins. El a apărut ca o recunoaștere a incertitudinilor care afectează studiile de impact și gestiunea și care califică drept imprudentă atitudinea care ipotechează viitorul prin luarea de decizii ireversibile.

Din punct de vedere istoric, principiul precauției a fost enunțat pentru prima dată la nivel internațional în cadrul OCDE, și într-o declarație ministerială din 1987 adoptată în urma și sub influența celei de-a doua Conferințe internaționale asupra protecției Mării Nordului (Londra, 1987). Ulterior, principiul a fost frecvent invocat în contextul reglementărilor vizând poluările marine, schimbările climatice, deșeurile toxice și produsele periculoase.

La nivel european, Tratatul de la Maastricht, cuprinde regula precauției în art. 130R, iar directivele comunitare privind utilizarea și diseminarea organismelor modificate genetic din 1990 o aplică concret. În sfârșit, principiul 15 al Declarației conferinței ONU de la Rio de Janeiro (1992) afirmă că în caz de risc de pagube grave ori inevitabile, absența certitudinii științifice nu poate servi ca pretext pentru a amâna pentru

mai târziu adoptarea de măsuri efective privind prevenirea degradării mediului, teză reluată și de Convenția asupra biodiversității.

Acest principiu s-a dezvoltat, în ultimii cinci ani, și în documentele O.N.U., plasat în contextul preocupărilor vizând „asigurarea unui viitor durabil” și al promovării unor noi principii integrate care să conducă economic la o creștere reală, „în termeni verzi”.

6. Principiul „poluatorul plătește”

Consacrat pentru prima dată în legislația românească de către Legea protecției mediului (art.3.d) principiul poluatorul plătește își croiește drum rapid în practica și dreptul românesc.

6.1. Adoptat mai întâi de OCDE în 1972, principiul semnifica inițial cerința imputării poluatorului a cheltuielilor privind măsurile adoptate de autoritățile publice pentru ca mediul să fie menținut într-o stare acceptabilă.

El se inspiră din teoria economică potrivit căreia costurile sociale externe, care însoțesc producția industrială, trebuie să fie internalizate, adică să fie luate în calcul de toți agenții economici în costurile lor de producție.

Într-adevăr, multe activități economico-sociale antrenează externalități negative, sub forma poluării, afectând populația și factorii de mediu. Existența acestora conduce la o adevărată „dedublare” a realităților privind costurile și profitul agenților economici. Astfel, pe ansamblu, economia trebuie să acopere costurile de producție, cât și pe cele legate de existența externalităților (poluării). Generatorii poluării au costuri proprii diminuate datorită economisirii cheltuielilor de prevenire a poluării (dotarea cu dispozitive și filtre, adaptarea tehnologiilor etc), societatea în ansamblul său, imediat sau în timp, suportând costul privind combaterea efectelor negative ale poluării asupra sănătății umane, activităților economico-sociale ori mediului în ansamblul său. Pentru a se evita o asemenea situație și pentru a se corecta inechitățile pe care le determină, costurile „externalităților” se „internalizează” pe calea recunoașterii juridice a principiului poluatorul-plătește.

Proclamarea și recunoașterea principiului cunosc situații diferite în legislațiile naționale ale statelor, la nivel comunitar european și în cadrul OCDE.

Principalul obiectiv al reglementărilor internaționale în domeniu îl constituie armonizarea politicilor interne, astfel încât diferențele legislației antipoluante de la o țară la alta să nu antreneze distorsiuni în avantajele comparative și schimburile comerciale. În același timp, principiul a fost larg acceptat de guverne, care s-au inspirat din semnificațiile sale în elaborarea politicilor lor ecologice.

Totuși, conținutul său este, într-o oarecare măsură, imprecis. Astfel, în sens larg (lato-sensu) principiul urmărește imputarea poluatorului a costului social al poluării pe care o provoacă. Aceasta implică antrenarea unui mecanism de responsabilitate pentru daune ecologice, care să acopere toate efectele unei poluări, atât cele produse asupra bunurilor și persoanelor, cât și cele produse asupra mediului ca atare. În acest sens, în plan juridic, se recunoaște dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic.

Dimpotrivă, în sens restrâns (*stricto sensu*), acesta presupune obligarea poluatorilor de a suporta numai costul măsurilor antipoluante și de curățire. Într-o asemenea situație este vorba numai de o internalizare parțială care permite impunerea de taxe ori redevențe de către autoritățile publice. Într-un atare sistem, subvenționarea poluatorilor de către stat în a-i ajuta financiar pentru investițiile antipoluante este contrară principiului poluatorul plătit. Nici una dintre cele două accepțiuni nu implică, în mod necesar, utilizarea de incitații economice (ca, de pildă, redevențe ori adjudecarea de drepturi de poluare) chiar dacă acestea sunt adesea în raport cu costul.

6.2. Pentru a imputa poluatorului costurile consecințelor activității sale, autoritățile publice pot recurge la mai multe instrumente care, luate izolat, nu asigură aceeași eficacitate și de aceea sunt utilizate, de regulă, în mod conjugat. Este vorba de taxarea poluărilor, instituirea de norme tehnice antipoluante și aplicarea de diverse mecanisme de compensație. În privința fiscalității, prin stabilirea de taxe, redevențe, taxe parafiscale se ajunge la o preluare obligatorie a contribuțiilor de la poluatori decisă de autoritățile publice și utilizată mai mult sau mai puțin direct pentru a ameliora și controla starea calității mediului.

Mecanismele de taxare a poluării pot îndeplini, din punct de vedere teoretic, trei funcții: dacă redevența este fixată la o rată optimă, aceasta ajunge la o internalizare totală a costului daunelor legate de poluare; dacă redevența este suficient de incitativă, aceasta va determina poluatorul să reducă emisiile la un nivel care nu depășește un obiectiv dat; dacă rata nu este destul de ridicată redevența nu va realiza decât o redistribuire a resurselor, permițând repararea pagubelor ori investițiilor de luptă contra poluatorilor. Un procedeu menit să reducă poluările, nefinanciar, constă în a impune prin acte juridice obligatorii norme tehnice antipoluante. Acest mecanism simplu și de aplicare automată este larg utilizat. El a fost folosit, mai întâi în domeniul aerului, apoi al apei și, în sfârșit, al zgomotului.

Fixarea de norme tehnice nu permite întotdeauna ajungerea la un rezultat satisfăcător, întrucât nivelul acestora trebuie să țină seama atât de inovațiile tehnologice, cât și de capacitatea financiară a poluatorilor. Aceste norme pot să fie de mai multe feluri: norme de sursă, norme de emisie, norme de calitate a mediului ambiant. Dacă obiectivul este, de exemplu, nivelul zero al poluării, ansamblul bunurilor, mașinilor, aparatelor și echipamentelor vor trebui să facă obiectul normelor de sursă, impunând tehnici de fabricație ori împiedicarea oricărei poluări. Diversele mecanisme de norme antipoluante prezintă unele inconveniente. Astfel, elaborarea lor științifică trebuie să fie reflexul fixării de praguri de tolerabilitate naturală a poluanților. De asemenea, mecanismul este greoi în aplicare, întrucât necesită un sistem de control și măsurarea permanentă a poluanților emiși pentru a verifica respectarea pragurilor impuse de reglementări. Normele făcute obligatorii pe cale juridică implică o adaptare permanentă, în baza unei proceduri de modificare strict stabilite. În acest mod se poate ajunge la aspecte de frână a progresului tehnic și a inovației în materie.

Utilizarea mecanismelor de compensație reprezintă o altă cale de realizare a cerințelor principiului poluatorul plătește.

Compensarea poate fi în natură, economică ori financiară. Numai că prima ipostază este deosebit de dificil de realizat, neputându-se înlocui de pildă, un mediu natural, un biotop ori o specie dispărută. Intervin atunci rezultatele generale și specifice ale reparării daunelor ecologice.

6.3. Totuși principiul poluatorul-plătește nu permite, adeseori, alegerea măsurilor celor mai rentabile, întrucât este dificil de a identifica și supraveghea toți poluatorii ori utilizatorii de resurse. De pildă, pentru a reduce poluarea generată de automobile ori de micile întreprinderi este mai puțin costisitor și mai eficace să se utilizeze măsuri generale, precum taxarea mijloacelor de producție, decât să se instituie redevențe asupra emisiilor.

În S.U.A., de exemplu, se încearcă să se aplice principiul poluatorul-plătitor prin crearea unui fond special, așa-zisul „Superfund” al cărui obiectiv este acela de a aduce în stare anterioară siturile folosite pentru stocajul deșeurilor periculoase. Alimentat printr-o taxă asupra petrolului brut și materiilor prime, acest fond trebuie reconstituit prin acoperirea taxelor de „curățire” după vechii poluatori. Această tentativă s-a soldat cu un eșec; s-a cheltuit mai mult în procese și mai puțin în „curățirea mediului”.

În sfârșit, întrucât problemele mediului depășesc cadrul frontierelor și jurisdicțiilor naționale, adeseori este necesar de a plăti țările poluatoare și utilizatoare de resurse pentru ca acestea să accepte să coopereze în aplicarea de măsuri eficace în raport cu costurile. Aceste incitații financiare și altele de acest gen transformă, în fapt, principiul poluatorul-plătește în principiul - victimă- plătitor, dar nu există, cel puțin în prezent, alte mijloace pentru a determina unele țări să coopereze pentru ameliorarea calității mediului. În consecință, nu trebuie exagerat în evaluarea rolului principiului în stabilirea de măsuri eficace în raport cu costul. Acesta este, mai degrabă, un instrument care permite să se repartizeze costurile protecției mediului între poluatori ori utilizatorii resurselor și cei care beneficiază de ameliorările aduse.

Sunt semnificative, în acest sens, pierderile biodiversității datorate distrugerii pădurilor tropicale și emisiilor de dioxid de sulf care contribuie la fenomenul „ploilor acide” în afara țării poluatoare.

6.4. Conținutul principiului a fost dezvoltat, precizat și consacrat la nivel internațional, mai ales prin documentele adoptate în cadrul OCDE și Uniunea Europeană.

Astfel, principiul a fost enunțat, mai întâi, într-o recomandare a organizației „celor 24” din 26 mai 1972, prin care se arăta că poluatorului trebuie să i se impute cheltuielile privitoare la măsurile de prevenire și de luptă contra poluării, decise de autoritățile publice pentru menținerea calității mediului într-o stare acceptabilă. Costul acestor măsuri trebuie să se repercuteze în prețul bunurilor și serviciilor care sunt la originea poluării, prin faptul producerii ori consumării lor. Ele ar trebui să fie acompaniate de subvenții susceptibile de a antrena distorsiuni în cadrul comerțului. O a doua recomandare, din 14 noiembrie 1974, precizează „măsurile de aplicare a principiului poluatorul-plătitor”.

Principiul este recomandat să fie aplicat și poluărilor transfrontiere. În privința Uniunii Europene, în primul program de acțiune din 22 noiembrie 1973 al CEE s-a

recunoscut aplicarea principiului poluatorul-plătitor în condițiile definite de documentele OCDE, dar cu adaptări referitoare la mediile poluate, tipurile de surse de poluare și regiuni.

O recomandare a Consiliului UE din 7 noiembrie 1974 a explicat semnificațiile principiului în ce privește „imputația costurilor și intervenția puterilor publice în materie de mediu”. Totodată, printr-un document de același gen, din 3 martie 1975, în anexe, s-au stabilit reguli detaliate de aplicare corectă a principiului. Reluat apoi în programele de acțiune ulterioare, principiul poluatorul-plătitor a fost circumstanțiat cerinței unei bune utilizări a resurselor și evitării oricărei distorsiuni a concurenței. După adoptarea și intrarea în vigoare, în anul 1987, a Actului unic european principiul a devenit o normă juridică opozabilă direct tuturor, fiind inserată în tratat.

În plus, la nivelul Consiliului Europei s-a subliniat necesitatea ca principiul poluatorul-plătește să-și lărgască semnificațiile, în sensul, de pildă, ca antreprenorului să-i revină obligațiile legate de efectuarea studiului de impact, lucrările de refacere ecologică, cercetările care se dovedesc necesare etc.

O dată cu recunoașterea sa expresă de către legislația românească se impune stabilirea mecanismelor adecvate pentru aplicarea practică, operativă a cerințelor pe care le presupune.

Legea nr.137/1995 îi vizează semnificațiile atunci când stabilește ca modalitate de implementare a principiilor generale „introducerea pârghiilor economice stimulative sau coercitive” (art.4 lit d); prevede scutirea de impozit și compensarea deținătorilor de suprafețe terestre și acvatice, supuse unui regim de conservare ca habitate naturale sau pentru refacere ecologică, care aplică măsurile de conservare stabilite de autoritatea centrală pentru protecția mediului (art.34 alin.4); consacră posibilitatea pentru Guvern de a acorda „reduceri sau scutiri de taxe, impozite, precum și alte facilități fiscale” titularilor activităților care înlocuiesc substanțe periculoase în procesul de fabricație sau investesc în procese tehnologice și produse „curate” (art. 64 lit.l) etc.

7. „Elemente strategice” de bază

Alături de aceste principii, precizate mai sus, Legea protecției mediului stabilește și o serie de „elemente strategice care conduc la dezvoltarea durabilă a societății” (art.1).

Acestea sunt :

- înlăturarea cu prioritate a poluanților care periclitează nemijlocit și grav sănătatea oamenilor (art.3.e);
- crearea sistemului național de monitorizare integrată a mediului (art.3.f);
- utilizarea durabilă (art.3.g);
- menținerea, ameliorarea calității mediului și reconstrucția zonelor deteriorate (art.3.h);
- crearea unui cadru de participare a organizațiilor neguvernamentale și a populației la elaborarea și aplicarea deciziilor (art.3.i);
- dezvoltarea colaborării internaționale pentru asigurarea calității mediului (art.3.j);

Mulți din termenii de mai sus cunosc definiții legale exprese.

8. Modalități de implementare

În aplicarea măsurilor de prevenire și precauție textele juridice cer adesea să fie aplicabilă cea mai bună tehnologie posibilă (B.A.T. „best available technology”), cea mai bună tehnologie disponibilă care nu antrenează costuri excesive (BATNEEC „best available technology not entailing excessive cost”) ori cea mai bună opțiune practicabilă în interesul mediului (BPEO „best practicable environmental option”).

În art.4, Legea nr.137/1995 sunt vizate „modalitățile de implementare a principiilor și elementelor strategice”, respectiv:

- adoptarea politicilor de mediu armonizate cu programele de dezvoltare;
- obligativitatea procedurii de evaluare a impactului asupra mediului în faza inițială a proiectelor, programelor, precum și în desfășurarea activităților;
- corelarea planificării de mediu cu cea de amenajare a teritoriului și de urbanism;
- introducerea pârghiilor economice stimulative sau coercitive;
- rezolvarea, pe niveluri de competență, a problemelor de mediu, în funcție de amploarea acestora;
- elaborarea de norme și standarde, armonizarea acestora cu reglementările internaționale și introducerea programelor pentru conformare;
- promovarea cercetării fundamentale și aplicative în domeniul protecției mediului;
- instruirea și educarea populației, precum și participarea organizațiilor neguvernamentale la elaborarea și aplicarea deciziilor.

II. Dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic

Printre noile drepturi fundamentale ale omului, cuprinse în „generația a treia”, cea a „drepturilor de solidaritate”, se înscrie și dreptul la un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic.

Consacrat în numeroase texte legislative interne și de o serie de documente internaționale, dreptul la mediu adecvat este prevăzut fie în mod expres (sub formulări diferite), fie în mod indirect, prin consacrarea unei obligații în sarcina statului de a asigura calitatea factorilor naturali și echilibrul ecologic, corelativă unui drept corespunzător al cetățenilor.

Constituții din numeroase țări ale lumii, adoptate, modificate sau revizuite după 1970, conțin principiul conform căruia o calitate adecvată a mediului constituie un drept uman fundamental și/sau impune obligații cu privire la mediu din partea statului. În multe cazuri, textul constituțional califică și despre ce mediu este vorba: sănătos, curat, natural, echilibrat din punct de vedere ecologic, sigur etc. Standardele prevăzute variază și ele, mergând de la minimul necesar pentru a susține viața, până la puritatea absolută. Este vorba deci mai mult decât de un drept la mediu, respectiv de un drept la o anumită calitate a mediului.

În ultimul timp se remarcă o nouă dimensiune a acestui drept fundamental, care decurge din principiul general al solidarității din și între generații. Ea se exprimă în cerința ca orice creștere să respecte dreptul generațiilor viitoare la un mediu de calitate, iar bunăstarea actuală să nu fie dobândită în detrimentul condițiilor viitoare de viață ale generațiilor care vor veni.

1. Necesitatea recunoașterii și garantării dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos și echilibrat

Preocupările vizând păstrarea unui mediu sănătos și prosper privesc, în ultimă instanță, conservarea și ameliorarea condițiilor de viață ale omului, menținerea echilibrului ecologic, a ecosistemelor din care ființa umană face parte integrantă. Din acest punct de vedere, protecția mediului este echivalentă cu ocrotirea condițiilor de viață ale omului, de existență ale societății umane.

Iată de ce, o consecință juridică deosebit de importantă a unei asemenea realități și, în același timp, una din căile de implicare activă a dreptului în protecția și dezvoltarea mediului o reprezintă recunoașterea și garantarea dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos și echilibrat.

Reglementarea juridică actuală evidențiază conturarea și consacrarea, atât la nivel național, cât și internațional, a unui drept fundamental al omului la un mediu ambiant sănătos și echilibrat. Deși în doctrină se recunoaște cvasiunanim existența unui asemenea drept, sunt însă și autori care consideră că recunoașterea sa este prematură sau inoportună în contextul dezvoltării prezente a societății³⁶.

Cu toate acestea, realitățile economico-sociale și juridice actuale evidențiază acuitatea și semnificațiile majore ale unui asemenea drept uman fundamental. Într-adevăr, sub raport teoretic, așa cum am precizat și mai sus, protecția mediului urmărește ca obiectiv principal ocrotirea condițiilor de viață, a integrității fizice și psihice a persoanei umane, în calitatea sa de element fundamental, integrant al ecosistemelor naturale. Din acest punct de vedere, orice ființă umană, în virtutea dreptului primordial la viață, la existență, la sănătate și demnitate este îndrituită la asigurarea unui mediu echilibrat și prosper. Așa cum remarca prof. Al. Kiss, dacă dreptul mediului decurge din interesul comun al umanității, putem considera că acest interes se reflectă în drepturile recunoscute individului³⁷.

³⁶ În acest sens se pronunță: E.F.Roberts, în *The right to a decent environment: A premature construct*; *idem*, în *Environnement policy and law*, Lausanne, 1976, p.185; R.Pelloux, *Vrais ou faux droits de l'homme*, Problèmes de définition et de classification, în „Revue de droit publique”, Paris, 1981. Pentru problemă a se vedea și Mircea Dușu, *Dreptul mediului*, Editura GAMIAN, 1993, p.51-64; *Idem*, *Dreptul la un mediu sănătos și prosper-drept fundamental al omului*, în revista „Dreptul”, nr.9-12/1990, p.34-42; E. Lupan, *Proteguirea dreptului la un mediu sănătos*, în „Dreptul”, nr. 5/1997, p. 8-16.

³⁷ Vezi Alexandre Kiss, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pedone, 1989, p.20 și următoarele; Mircea Dușu, *Dreptul internațional și comunitar al mediului*, Editura Economică, București, p. 66-71, 1995; Al. Kiss, D. Shelton, *Traité de droit européen de l'environnement*, Ed. Frison-Roche, Paris, 1995, p. 47-50.

De altfel, respectul universal al drepturilor și libertăților fundamentale ale individului a fost expres proclamat ca făcând parte din interesul comun al întregii comunități.

2. Raportul dintre dreptul la un mediu sănătos și echilibrat și celelalte drepturi fundamentale ale omului.

În cadrul măsurilor menite să contribuie la apărarea ființei umane în fața degradării ireversibile a mediului său natural se înscrie și recunoașterea dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos și echilibrat, ca un răspuns obiectiv la cerințe funcționale și la autoreglare a sistemului socio-natural.

Cu toate acestea, au fost exprimate și păreri după care recunoașterea unui drept la un mediu de calitate ar veni în contradicție cu celelalte drepturi fundamentale ale omului, determinând limitarea sau chiar anihilarea anumitor semnificații ale acestora³⁸.

Potrivit unor asemenea concepții, consacrară dreptului la mediu adecvat implică anumite interdicții, obligații, condiționări etc. pentru exercitarea plenară, concertată a celorlalte drepturi ale omului. În acest context, se consideră că drepturile civile ori politice sunt din acest punct de vedere, în general, mai puțin afectate, în timp ce îndrituirile de natură socială și economică sunt mult mai influențate. Unii autori au relevat, în concret, asemenea consecințe negative ale „relației conflictuale” dintre dreptul mediului și celelalte drepturi umane fundamentale, precum: incidența negativă asupra „libertății de mișcare” (prin restrângerea sau interzicerea accesului la zonele protejate), libertății de rezidență (prin atingerea creată de exigențele protecției mediului și respectului regulilor de construcție și ale urbanismului), dreptul la dezvoltare (care riscă să fie contrariat de restricțiile creșterii aduse de măsurile luate pentru conservarea naturii), dreptul la muncă (care se poate afla amenințat prin aceea că uzinele poluante care, dacă nu-și încetează activitatea, sunt obligate fie să-și schimbe sediul, fie să investească în depoluare), dreptul la proprietate (amenințat prin instituirea unor servituți legale vizând conservarea mediului precum în cazul zonelor de protecție, folosințelor specifice etc.)³⁹. Raportul dintre dreptul la un mediu sănătos și dreptul de proprietate are, evident, implicații mai largi, inclusiv de ordin filosofico-social. Într-adevăr, sunt într-un aparent conflict două drepturi aparținând a două generații, două vârste diferite ale drepturilor omului: dreptul de proprietate, primei categorii, formulate în secolul al 18-lea, ca o reacție la atotputernicia statului și o expresie a victoriei individualismului, dreptul la

³⁸ Multiplicarea și diversificarea acestor noi drepturi (adică inclusiv dreptul la mediu) scrie, în acest sens, R.Pelloux face să se nască o dificultate care nu este numai intelectuală. Acestea riscă să devalorizeze veritabilele drepturi ale omului care par a fi depășite, în timp ce, în numeroase țări, ele sunt încă puțin respectate (a se vedea R.Pelloux, op.cit. p.68)

³⁹ Vezi F.Dore, *Conséquences des exigences d'un environnement équilibré et sain sur la définition rapportée à la Conférence de Strasbourg*, vol.I, p.7 și urm. Se vorbește chiar de o așa-zisă întâietate a dreptului la mediu în raport cu celelalte drepturi fundamentale ale omului, care ar avea chiar, ca urmare, o așa numită „dictatură ecologică”. A se vedea S.Charbonneau, *L'État et le droit à l'environnement*, Paris, 1976, p.392 și urm., Mircea Dușu, Între „a fi” și „a avea”, în „Economistul”, nr. 1021-1022, 19-20 decembrie 1997

un mediu sănătos atașat celei de-a treia, cea a „drepturilor de solidaritate”. O solidaritate intra și între generații. În fapt, o dilemă veche de când lumea, cea a priorității între a fi și a avea. Până și marile limbi ale lumii, ca forme esențiale de civilizație, au exprimat această realitate sub forma verbelor auxiliare. Être și Avoir în franceză, To be și To have în engleză... Totuși, este de domeniul evidenței că înainte de a avea, trebuie să fii, să existe! De aceea, admitând că dreptul la un mediu sănătos are un caracter esențial, iar dreptul de proprietate numai unul... fundamental, trebuie să i se recunoască prioritatea cel puțin sub aspectul succesiunii de recunoaștere și garantare, dacă nu și al valorii. De altfel, în ciuda imperfecțiunilor sale, Constituția României din 8 decembrie 1991 a statuat o asemenea realitate în art. 41(6) când a prevăzut că „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor de protecție a mediului...”

În același timp, adoptând poziții realiste, de largă perspectivă asupra necesității și finalității acestui nou drept fundamental al omului, alte puncte de vedere subliniază convergența, reîntărirea și îmbogățirea reciprocă între acesta și ansamblul îndrituirilor umane fundamentale.

Istoria drepturilor omului aduce un prim argument în favoarea unor asemenea considerații; multă vreme singulare, drepturile civile și politice au cunoscut „concuranța” drepturilor economice, sociale și culturale până într-o zi când necesitatea de a coabita pentru binele reciproc a condus la a figura unele lângă altele, în două pacte înfrățite⁴⁰.

Un proces similar este în curs și în prezent: aflate în plină perioadă de afirmare, drepturile „de solidaritate”, inclusiv dreptul la un mediu sănătos și echilibrat dobândesc treptat o legitimă și unanimă recunoaștere. Dimpotrivă, departe de a limita celelalte drepturi umane fundamentale, dreptul la un mediu sănătos contribuie la amplificarea și diversificarea semnificațiilor acestora în raport cu noile cerințe ale dezvoltării sociale, naționale și internaționale, realitatea sa constituind, în cele din urmă, o premisă a existenței și înfăptuirii celorlalte drepturi.

Așa cum s-a subliniat, pe bună dreptate, mai degrabă dreptul la un mediu ambiant adecvat se inserează în „cadru problematicei generale a echilibrului între drepturile individuale și exigențele colectivității”⁴¹, iar dintr-o asemenea perspectivă, departe de a devaloriza ori restrânge celelalte drepturi ale omului, constituie „un mijloc de clarificare a cadrului în care se înscrie orice drept al omului”⁴², mai mult chiar, dreptul la mediu poate determina îmbogățirea drepturilor omului reîntărind pe cele care există ori făcând să apară altele noi⁴³.

Specificitatea sa este determinată, în primul rând, de caracteristicile valorii fundamentale în raport cu care este recunoscut și garantat: calitatea mediului. Astfel, importanța excepțională și amplexarea deosebită a problemelor ecologice conferă acestui drept o dublă ipostază de manifestare. Dimensiunea globală a protecției mediului, prin

⁴⁰ Vezi M.A.Mekouar, *Le droit à l'environnement dans ses rapports avec les autres droits de l'homme*, în „Environnement et droits de l'homme”, Paris, UNESCO, 1987, p.95-96.

⁴¹ Conclusion de la Conférence de Strasbourg, op.cit. vol.III, p.72

⁴² Ibidem., p.73

⁴³ Ibidem., p.74

amplarea manifestării sale (marile probleme ecologice precum: efectul de seră, diminuarea stratului de ozon, sărăcirea biodiversității, poluarea transfrontalieră etc. fiind provocate, într-o măsură mai mare sau mai mică, de către toți indivizii toate popoarele presupun pentru soluționarea lor și o participare de aceeași amploare) și consecințele pe care le poate avea (se pune în pericol existența omului ca specie printre atâtea altele) face ca dreptul la un mediu sănătos să reprezinte, mai întâi, un drept al speciei umane la supraviețuire. În această calitate este recunoscut și garantat la nivelul și cu mijloacele specifice dreptului internațional public. Tot în ipostaza sa de drept al speciei, consacrat și garantat la nivelul colectivităților umane, dreptul la un mediu sănătos cunoaște dezvoltări specifice în context regional, reușind astfel să asimileze și să exprime o serie de particularități culturale, religioase, naturale etc.

În sfârșit, el rămâne însă și un drept fundamental al persoanei, al individului, calitate în care este recunoscut și garantat mai ales prin mijloacele și la nivelul dreptului intern, național al statelor. Este și cazul legislației românești.

3. Recunoașterea dreptului la mediu în legislațiile țărilor europene

Practic, toate constituțiile europene adoptate ori revizuite după 1972, fie că proclamă că un mediu de o anumită calitate constituie unul dintre drepturile fundamentale ale omului, fie că impun statului îndatorirea de a proteja mediul⁴⁴. În celelalte state, recunoașterea și garantarea acestui drept fundamental s-a făcut pe calea legislației ordinare și practicii judiciare.

De regulă, textul legal nu se limitează la a consacra pur și simplu un „drept la mediu”, ci califică și starea dorită a acestuia din urmă: salubru, natural, curat, ecologic echilibrat, sigur, acceptabil ș.a.. Așadar, cerințele de calitate merg de la strictul necesar pentru a menține viața și până la puritatea absolută.

Astfel, Constituția Spaniei din 1978 prevede un drept la un „mediu adecvat pentru dezvoltarea persoanei” (art. 45 alin. 1), iar Constituția Portugaliei din 1976 stabilește că „fiecare are un drept la un mediu uman, sănătos și echilibrat ecologic și îndatorirea de a-l proteja” (art. 66). Constituția Republicii Moldova din 1994 stabilește că „fiecare om are dreptul la un mediu neprimejdios din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate” (art. 37).

La rândul lor, constituțiile poloneză, slovenă și turcă consacră deopotrivă drepturi și îndatoriri față de mediu.

Alte legi fundamentale precum cele greacă, albaneză și bulgară vorbesc despre obligația statului de a proteja mediul, ceea ce înseamnă, în mod corelativ, recunoașterea indirectă a unui drept fundamental al cetățenilor de acest gen.

În privința SUA, Constituția federală nu consacră expres și nici măcar indirect dreptul la un mediu sănătos. Totuși, doctrina și jurisprudența au interpretat constant al nouălea amendament al acesteia drept „un rezervor de drepturi individuale necesare protejării demnității omului într-o societate liberă”. În schimb, constituțiile a cinci state

⁴⁴ Al. Kiss, D. Shelton, *Traité de droit européen de l'environnement*, Editions Frison-Roche, Paris, 1995, p. 47 și urm.

federale (Illinois, Massachusetts, Pennsylvania, Rhode-Island și Texas) recunosc un „drept fundamental la aer și la apă pure”.

În Canada s-a urmat modelul american, singurul stat federal în care s-a recunoscut un asemenea drept este francofonul Quebec.

Asemenea lacune constituționale au fost adesea suplinate prin stipularea la nivelul legislației ordinare a o serie de prevederi pertinente, cu marele inconvenient că dreptul la un mediu sănătos a fost astfel recunoscut doar ca drept subiectiv nu și ca drept fundamental. Este, de pildă, cazul Norvegiei, Indoneziei, Republicii Filipine ș.a.

Uneori recunoașterea sa a fost făcută pe calea practicii judiciare, care a admis existența unui drept subiectiv la mediu de calitate, în absența unor reglementări de drept pozitiv. Astfel, în Belgia, Franța, India etc. tribunalele au acordat o largă protecție intereselor cetățenilor în privința protejării mediului, mergându-se până la precizarea unor elemente de recunoaștere a acestuia. În alte state (Marea Britanie, Kenya) problema are o situație specială datorită faptului că sistemul lor de drept este unul de common law.

4. Consacrarea dreptului fundamental la mediu la nivel internațional și regional

Primul text internațional care a proclamat expres dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos, cu un impact major asupra procesului ulterior de recunoaștere și garantare a acestei îndrituirii umane fundamentale la nivel național și interstată, a fost Declarația conferinței ONU privind mediul uman de la Stockholm (iunie 1972). În acest sens, art. 1 al documentului a proclamat principiul că „Omul are un drept fundamental la libertate, la egalitate și la condiții de viață satisfăcătoare, într-un mediu a cărui calitate să-i permită să trăiască în demnitate și bunăstare. El are îndatorirea solemnă de a proteja și ameliora mediul pentru generațiile prezente și viitoare...”. Meritul său rămâne acela de a releva legătura dintre drepturile omului și protecția mediului ca un mijloc important de a realiza „condiții adecvate” pentru o „viață în demnitate și bunăstare” care sunt garantate⁴⁵. Așadar, existența și sănătatea umană protejate juridic sub forma dreptului la viață și a dreptului la sănătate depind de condițiile ecologice. Din analiza acestei interdependențe unii specialiști au ajuns la concluzia necesității recunoașterii unui drept la mediu ca un drept interdependent al omului de sine stătător, alții au văzut în recunoașterea unui asemenea drept fie un mijloc de realizare a protecției mediului, fie o condiție a unei garanții totale a dreptului la viață.

Declarația de la Rio de Janeiro (iunie 1992) asupra mediului și dezvoltării a adus o circumstanțiere a acestui raport, proclamând că ființele umane „au dreptul la o viață sănătoasă și productivă în armonie cu natura” (Principiul I).

Și alte documente internaționale, cu vocație mondială (Carta Mondială a Naturii din 1982, pactele ONU privind drepturile civile și politice și, respectiv, drepturile economice, sociale și culturale care pot fi invocate pentru asigurarea unei anumite calități a mediului etc.) sau regională (Carta africană a drepturilor omului și popoarelor din 1981, Protocolul adițional din 1988 privind drepturile economice, sociale și culturale al

⁴⁵ Al. Kiss, D. Shelton, op. cit., p. 48.

Convenției americane a dreptului omului ș.a.) au referiri directe la semnificațiile dreptului fundamental⁴⁶. În cadrul procesului general de îmbogățire a semnificațiilor sale, în ultima perioadă se afirmă două concepte interesante: cel de ecocid, ca o „crimă internațională” și, respectiv, cel de „drept de ingerință ecologică”. Referitor la primul, conceptul de „crimă internațională a statului”, lansat în urmă cu peste 20 de ani în cadrul lucrărilor Comisiei de Drept Internațional (CDI) a ONU în scopul de a stabili o ierarhie între faptele ilicite care angajează responsabilitatea internațională a statului, ar trebui să se aplice și violării normelor care interzic poluarea masivă a atmosferei și mărilor, în măsura în care o asemenea atingere a mediului ar compromite interesele fundamentale ale comunității internaționale. Experiența războiului din Golf a contribuit, într-o oarecare măsură, la cristalizarea unei asemenea idei, atunci când Națiunile Unite au creat un fond special plasat sub controlul direct al Consiliului de Securitate în scopul de a face efectivă repararea pagubelor cauzate de Irak mediului marin.

În privința „dreptului de ingerință ecologică”, inspirat din „dreptul (ori datoria) mai general de ingerință”, revendicat de asociațiile umanitare preocupate de a accede la victimele „catastrofelor naturale” ori „altor situații de urgență de același ordin”, nu cunoaște încă o reglementare corespunzătoare de drept pozitiv. Presupunând acordarea unei „asistențe nesolicitate” acest drept intră, de cele mai multe ori, în conflict cu pretențiile de suveranitate ale statelor; așa că recunoașterea și garantarea sa juridică este o problemă de perspectivă.

La nivel european, dacă Convenția europeană a drepturilor omului din 1950 nu cuprinde, în mod obiectiv, referiri la problemele mediului (întrucât la vremea respectivă „criza ecologică” nu se manifestase) jurisprudența Comisiei și Curții europene a drepturilor omului a stabilit că deteriorarea mediului poate duce la o violare a drepturilor recunoscute de Convenție, inclusiv dreptul la viața privată și la viața de familie, precum și dreptul la proprietate.

În privința dreptului comunitar, Tratatul de la Maastricht (1993) stipulând că „Uniunea respectă drepturile fundamentale ale omului, așa cum sunt ele garantate de Convenția europeană... de la Roma la 4 noiembrie 1950 și cum rezultă din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, precum și din principiile generale ale dreptului comunitar”, a încorporat și stabilit, chiar dacă pe cale de trimitere indirectă, dreptul fundamental la mediu în rândul drepturilor omului recunoscute și garantate la nivelul ordinii jurisdicționale comunitare⁴⁷. Totodată, textele comunitare privind protecția mediului consacră trei drepturi-garanții pentru dreptul fundamental la un mediu sănătos, chiar în absența unei consacărări exprese a acesteia. Este vorba de dreptul la informație relativă la mediu (prevăzut de directiva nr. 90/303/CEE), dreptul publicului la participare și dreptul de a accede la măsuri pentru a remedia daunele ecologice ori pentru a împiedica deciziile administrative necorespunzătoare.

⁴⁶ Pe larg: M. Dușu, *Dreptul internațional și comunitar al mediului*, Editura Economică, București, 1995, p. 66-72.

⁴⁷ Pentru o prezentare, pe larg, a problemei a se vedea: M. Dușu, *Dreptul comunitar al mediului*, Editura Economică, București, 1997, p. 67 și urm.

5. Consacrarea și garantarea dreptului la un mediu sănătos în legislația românească

În contextul legislației anterioare anului 1989 problema recunoașterii și garantării unui drept fundamental al cetățenilor la un mediu sănătos nu s-a pus nici măcar la nivel teoretic. Așa se face că, după ce mai întâi doctrina a relevat necesitatea și conținutul unui asemenea drept, Constituția din 8 decembrie 1991 a stabilit unele premise juridice și elemente definitorii ale acestuia⁴⁸.

5.1. Consacrarea constituțional-legislativă. Actuala lege fundamentală a consacrat pentru început principiul universalității drepturilor și libertăților fundamentale, stabilind, în art. 15 că „Cetățenii beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi....”. Apoi au fost recunoscute și garantate o serie de drepturi fundamentale interdependente, în privința semnificațiilor, cu dreptul la un mediu sănătos precum dreptul la viață și la integritate fizică și psihică (art. 22), dreptul la ocrotirea sănătății (art. 33, care prevede obligația statului de a lua măsuri „pentru asigurarea igienei și sănătății publice”); dreptul la un nivel de trai decent (art. 43), dreptul la informație (art. 31), dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică (art. 48), restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți (art. 49). Dispozițiile constituționale cu referiri directe la protecția mediului pot fi grupate în două categorii: a) cele care, în virtutea caracterului de „interes public major” și protecției mediului, limitează din această perspectivă exercițiul celorlalte drepturi și libertăți fundamentale și, b) cel care stabilește obligații ale statului în materie și, în mod corelativ, recunoaște indirect un drept fundamental corespunzător al cetățenilor.

În privința primelor, Constituția din 1991 stabilește cel puțin trei condiționări ale exercițiului unui drept fundamental din perspectiva imperativului protecției mediului: reglementările internaționale în materie acceptate de România, ordinea publică ecologică (protecția mediului fiind, potrivit art. 1 din Legea nr. 137/1995, un „obiectiv de interes public major”) și sarcinile privind protecția mediului (art. 41(6) prevăzând că „dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți”). Referitor la aceste ultime îngrădiri, se cuvine menționat că în acest mod dreptul de proprietate este afectat de o „servitute” legală generală, opozabilă erga omnia de „protecție a mediului”, care cunoaște o serie de aplicații particulare. Așa, de exemplu, deținătorii de terenuri agricole sunt obligați să asigure cultivarea acestora și protecția solului (art. 53 din Legea nr. 18/1991); deținătorii terenurilor degradate din perimetrele de ameliorare sunt obligați să le pună la dispoziție în vederea aplicării măsurilor și lucrărilor prevăzute în proiectul de ameliorare (art. 70 din Legea nr. 18/1991); raporturile de vecinătate a terenurilor care generează pentru deținători obligația de a efectua împreună lucrările pentru protecția și ameliorarea solului, de împădurire, corectare a reacției solului sau alte lucrări de ameliorare (art. 63-66 din Legea nr. 18/1991).

⁴⁸ M. Duju, *Dreptul la un mediu sănătos și prosper - drept fundamental al omului*, în „Dreptul” nr. 9-12/1990; idem, *Dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic*, în „Drepturile omului” nr. 1/1992.

A doua categorie de prevederi constituționale privind protecția mediului cuprinde referiri directe la domeniu, pe calea stipulării unor obligații în sarcina statului.

Astfel, conform art. 134(2), statul trebuie să asigure, printre altele: exploatarea resurselor naturale, în coordonanță cu interesul național (134(2) lit. d), refacerea și ocrotirea mediului, precum și menținerea echilibrului ecologic (134(2) lit. e) și crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții (art. 134(2) lit. f). Considerând aceste „sarcini” drept îndatoriri ale statului în cadrul raportului fundamental de cetățenie, rezultă că, în mod corelativ, cetățenilor români le revin îndrituiri corespunzătoare. Iar prin conținutul lor acestea nu se pot subsuma decât conținutului și semnificațiilor dreptului fundamental la un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic.

Oricum însă, dispozițiile constituționale rămăneau insuficiente, rezumându-se la recunoașterea (pe cale indirectă) a unui asemenea drept, fără a-i preciza complet conținutul și semnificațiile, și stabili garanțiile corespunzătoare.

Adoptarea și intrarea în vigoare a noii Legi privind protecția mediului (nr. 137/1995) a acoperit această lacună a legislației românești, prin consacrarea expresă a „dreptului la un mediu sănătos”, recunoscut de către stat „tuturor persoanelor” (art. 5). Totodată, în acest scop sunt garantate: accesul la informațiile privind calitatea mediului (art. 5 lit. a); dreptul de a se asocia în organizații de apărare a calității de apărare privind calitatea mediului (art. 5 lit. a); dreptul de a se asocia în organizații de apărare a calității mediului (art. 5 lit. b); dreptul de consultare în vederea luării deciziilor privind mediul (art. 5 lit. c); dreptul de a se adresa, direct sau indirect, autorităților administrative sau judecătorești în vederea prevenirii ori reparării prejudiciului ecologic (art. 5 lit. d), dreptul la despăgubire pentru prejudiciul suferit (art. 5 lit. e). Este vorba, în realitate, de așa-numitele „drepturi ale mediului” care sunt, la rândul lor, drepturi umane protejate în mod special în contextul protecției mediului⁴⁹.

Totuși, aceste imperfecțiuni de consacrare constituțional-legislativă au condus uneori la concluzia că am fi în prezența unei recunoașteri constituționale implicite, ce nu ar echivala cu recunoașterea unui drept fundamental la un mediu sănătos, care este întotdeauna expresă, ci cu recunoașterea unui drept subiectiv, care își are sorginea în Constituție. Acest fapt la care se adaugă și detalierea conținutului său prin lege, ar face ca protecția de care se bucură să fie cea a unui drept subiectiv, fără acces la procedurile prevăzute pentru drepturile fundamentale sau de instrumentele internaționale referitoare la protecția drepturilor omului.

Desigur, bine era ca legea fundamentală din 8 decembrie 1991 să fi consacrat expres dreptul la un mediu sănătos, chiar dacă semnificațiile și conținutul său urmau să fie precizate pe calea legislației ordinare. Chiar și în condițiile existente este de observat însă că e vorba de o recunoaștere constituțională indirectă și parțială și nu implicită, ceea ce nu poate anula valoarea constituțională a dreptului la un mediu sănătos. Art. 5 din Legea nr. 137/1995 a preluat și dezvoltat filonul constituțional, stabilindu-i mai ales garanțiile juridico-instituționale de exercitare efectivă.

5.2. Titularii dreptului la un mediu sănătos. Din redactarea textului art. 5 al Legii nr. 137/1995 rezultă că dreptul la un mediu sănătos este recunoscut „tuturor

⁴⁹ M. Dușu, *Dreptul mediului*, Editura Economică, 1996, p. 74-80.

persoanelor", nefiind circumstanțiat de principiul teritorialității de aplicare a legii. Ca atare, titularul acestui drept poate fi orice persoană aflată pe teritoriul României, temporar sau permanent, alături de cetățeni: apatrizilor. Cetățenilor străini aflați în țară. Este o dimensiune inedită, care exprimă universalitatea dreptului la mediu, ca drept uman fundamental. Este vorba deci de orice persoană fizică, cu capacitate de folosință și de exercițiu în condițiile legii.

Față de conținutul general și oarecum confuz al articolului 5 din Legea nr. 137/1995, în literatura de specialitate s-a exprimat opinia că „nu numai persoana fizică, ci și cea juridică sunt titulare ale dreptului la un mediu sănătos”. Cel puțin până la această dată însă, drepturile fundamentale ale omului, așa cum le arată și numele, sunt recunoscute numai persoanei umane primate **ut singuli**, chiar dacă, în anumite condiții, pot fi exercitate și colectiv. Persoana juridică, în ipostază, de pildă, de organizație neguvernamentală constituie doar o formă juridico-constituțională de exercitare a dreptului la asociere. De altfel, o asemenea idee se degajă din chiar conținutul „legal” conferit dreptului la un mediu sănătos, din moment ce, în privința garanțiilor conferite se recunoaște o dată dreptul la asociere în organizații ecologiste și apoi dreptul de a se adresa, direct „sau prin intermediul unor asociații” autorităților administrative sau judecătorești în vederea prevenirii sau reparării prejudiciului ecologic. Deci, aceste organizații (persoane juridice) apar ca instrumente de exercitare a dreptului și nu ca titulari ai acestuia.

Dacă aceasta este situația în dreptul românesc, la nivelul doctrinei, dar confirmată și de unele tendințe de reglementare, s-a conturat ideea existenței a trei categorii de „destinatari” ai dreptului la un mediu sănătos: indivizii, specia umană în ansamblul său și generațiile viitoare.

Referitor la individ, ca titular al acestui drept fundamental, situația este asemănătoare cu cea a celorlalte drepturi ale omului. Un caracter inedit prezintă ipostaza speciei umane ca subiect al acestei îndrituirii fundamentale la un mediu sănătos. Protecția mediului răspunde unei nevoi profunde, comune tuturor oamenilor, independent de cultura ori zona geografică unde se află: necesitatea de a asigura perenitatea speciei, instinctul de supraviețuire. Ceea ce interesează nu este atât Pământul, ca o planetă oarecare, ci mai ales ca biotop pentru noi și descendenții noștri. Recunoașterea și garantarea unui drept la un mediu sănătos apare ca un fel de contrapondere pe care umanitatea o aduce propriei sale temerități, ca un fel de „autolimitare”, a acțiunii de transformare a naturii. Ca atare, globalizarea problemelor ecologice, precum cele privind efectul de seră, diminuarea stratului de ozon, sărăcia biodiversității etc. naște fenomene care se raportează la omenire în ansamblul său, iar, pe de altă parte, gravitatea acestora pune în discuție însăși existența speciei umane ca parte a biodiversității. Așadar, dreptul la mediu din perspectiva speciei umane apare ca un aspect fundamental al dreptului natural al acestuia la existență și supraviețuire.

În această ipostază dreptul la un mediu sănătos apare ca expresie juridică a unui dublu postulat etic: cel al solidarității sincronice, cu contemporanii noștri și cel al solidarității diacronice, cu generațiile următoare. Se subliniază, totodată, caracterul de „drept de solidaritate” din generația a treia de drepturi ale omului, cu particularitățile

aferente. El semnifică obligația generală de a proteja și conserva mediul - patrimoniul comun al umanității - așa cum a fost moștenit de la generațiile anterioare, în scopul transmiterii sale către cei ce vor veni. Este o construcție juridică nouă, care presupune recunoașterea unor drepturi în favoarea unor ființe nenăscute însă, prin instituirea unor obligații corelative în sarcina generațiilor prezente. Deși aparent paradoxal, suntem în fața unui mecanism juridic preconizat încă de la dreptul roman prin formula „*infans conceptus pro nato habetur quotiens de eius commodis agitur*”. În privința reglementărilor de drept pozitiv, primul document în materie este reprezentat de Declarația asupra mediului uman a Conferinței de la Stockholm, din 16 iunie 1972 care, recunoscând dreptul fundamental al omului la libertate, egalitate și condiții de viață satisfăcătoare, într-un mediu a cărui calitate să-i permită să trăiască în demnitate și bunăstare, i-a asociat și datoria solemnă corelativă de a proteja și ameliora mediul pentru generațiile prezente și viitoare. La rândul său, Declarația de la Rio de Janeiro (iunie 1992) prevede cerința ca dreptul la dezvoltare să fie realizat de o asemenea manieră încât să „satisfacă în mod echitabil nevoile privind dezvoltarea și mediul ale generațiilor prezente și viitoare”. Referitor la dreptul român, Legea nr. 137/1995 și-a fixat drept obiectiv definitoriu reglementarea protecției mediului „pe baza principiilor și elementelor strategice care conduc la dezvoltarea durabilă a societății” (art. 1). Iar dezvoltarea durabilă este „dezvoltarea care corespunde necesităților prezentului, fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a le satisface pe ale lor”. În schimb, ca o aplicare a acestei reguli de principiu, legea-cadru stipulează în art. 58 obligația deținătorilor de suprafețe terestre sau acvatice limitrofe ariilor protejate, monumentelor naturii sau pe ale căror terenuri s-au identificat elemente susceptibile de a fi ocrotite, de a respecta statutul acestora pentru a asigura transmiterea sa generațiilor viitoare. Ideea solidarității intra și între generații este exprimată și de către noua Lege a apelor (nr. 107/1996) care prevede că gospodărirea acestei resurse naturale, vulnerabilă și limitată, se bazează „pe principiul solidarității umane și interesului comun” și urmărește realizarea „maximului de profit social”.

5.3. Drepturile - garanții ale dreptului la un mediu sănătos. Așa cum am precizat mai sus, după ce consacră dreptul tuturor persoanelor la un mediu sănătos, art. 5 din Legea nr. 137/1995 stabilește și cinci drepturi-garanții ale acestuia, care reprezintă, mai degrabă, drepturi special recunoscute și dezvoltate în contextul protecției mediului. Într-adevăr, fiecare dintre acestea constituie drepturi fundamentale recunoscute și garantate ca atare de Constituție și alte reglementări juridice, dar care cunosc o serie de particularități de manifestare în domeniul mediului.

5.3.1. Accesul la informațiile privind calitatea mediului (art. 5 lit. a). Este evident, o aplicare a dreptului constituțional la informație, consacrat în art. 31 al Constituției din 1991. Astfel, textul legii fundamentale stabilește faptul că dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit. Cum, potrivit art. 1 din Legea nr. 137/1995, protecția mediului reprezintă un „obiectiv de interes public major”, informațiile relative la aceasta sunt, evident, de interes public și,

în consecință, trebuie să se asigure accesul fiecărei persoane la ele. În plus, autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, în cazul nostru autoritățile publice de mediu și cele cu atribuții în materie, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra problematicii respective. Aceste prevederi constituționale au fost preluate, dezvoltate și particularizate în privința protecției mediului, în special, prin Legea nr. 137/1995. În primul rând, conform art. 64 lit. c din lege, autoritatea centrală pentru protecția mediului trebuie să creeze cadrul organizatoric care să permită accesul la informații privind mediul pentru celelalte autorități ale administrației publice centrale și locale, a organizațiilor neguvernamentale și populației și să pună la dispoziția celor interesați datele centralizate privind starea de mediu programele și politica centrală de protecție a mediului (art. 64 lit. o). În plus, legea-cadru mai stabilește alte două aplicații particulare ale acestui drept: aducerea la cunoștință publică și dezbateră raportului privind studiul de impact ca etapă a fazei a III-a, cea de analiză și validare, a procedurii de evaluare a impactului asupra mediului (art. 11 lit. g) și, respectiv, obligația autorităților publice de a asigura informarea agenților economici, a populației și a turiștilor cu privire la existența în zonă a ariilor protejate și a monumentelor naturii, la semnificația, regulile și restricțiile prevăzute în raport cu acestea (art. 56).

5.3.2. Dreptul de a se asocia în organizații de apărare a calității mediului (art. 5 lit. b). Dezvoltând și particularizând dispozițiile art. 37(1) din Constituție, potrivit căroră cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate și în alte forme de asociere, Legea nr. 137/1995 a consacrat expres dreptul de a se asocia în organizații de apărare a calității mediului. În condițiile actuale acestea se pot constitui, organiza și funcționa în baza Legii nr. 21/1924 privind asociațiile și fundațiile, și Decretului nr. 31/1954 privind persoanele fizice și persoanele juridice. Organizațiile neguvernamentale (NGO) joacă un rol important în promovarea protecției mediului, recunoscându-li-se, în acest sens, o serie de drepturi și calități juridice.

5.3.3. Dreptul la consultare în vederea luării deciziilor privind mediul (art. 5 lit. c). În formularea art. 5 din Legea nr. 137/1995 acest drept este consacrat ca dreptul de consultare în vederea luării deciziilor privind dezvoltarea politicilor, legislației și a normelor de mediu, eliberarea acordurilor și autorizațiilor de mediu, inclusiv pentru planurile de amenajare a teritoriului și de urbanism. Mai întâi, Legea-cadru stabilește ca „element strategic” ce stă la baza sa și „crearea unui cadru de participare a organizațiilor neguvernamentale și a populației la elaborarea și aplicarea deciziilor” (art. 3 lit. i), deci consultarea are aici, evident, semnificația de acțiune premergătoare și indispensabilă participării, implicării directe și nicidecum ca un act pur informativ. Apoi, ca „modalitate de implementare” este prevăzută „instruirea și educarea populației, precum și participarea organizațiilor neguvernamentale la elaborarea și aplicarea deciziilor” (art. 4 lit. h).

În stadiul actual de dezvoltare a legislației românești în privința primei forme de participare a populației (direct sau prin intermediul NGO) la luarea deciziilor privind mediul, referitoare la formularea politicilor, legislației și normelor de mediu, alături de

reglementările arătate mai sus, nu există decât obligația instituită pentru autoritatea centrală pentru protecția mediului de a crea „cadrul organizatoric care să permită...participarea la deciziile privind mediul...” (art. 64 lit. c din Legea nr. 137/1995).

Referitor la participarea și la eliberarea acordurilor și autorizațiilor de mediu, inclusiv pentru planurile de amenajare a teritoriului și de urbanism, procedura de evaluare a impactului asupra mediului a prevăzut ca o subfață specială aducerea la cunoștință și dezbateră publică a raportului studiului de impact, consemnarea observațiilor și a concluziilor rezultate, decizia finală a autorității motivată inclusiv pe baza celor constatate cu această ocazie (art. 11 lit. g, b).

5.3.4. Dreptul de a se adresa (direct sau prin intermediul unor asociații) autorităților administrative sau judecătorești (art. 5 lit. d). Apărut ca o aplicație particulară a accesului liber la justiție (art. 21 din Constituție) și dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică (art. 48 din legea fundamentală) acest drept se completează cu prevederile art. 86 din Legea nr. 137/1995 care conferă organizațiilor neguvernamentale dreptul la acțiune în justiție în vederea conservării mediului, indiferent cine a suferit prejudiciul. Legislația românească preia astfel o instituție juridică folosită, din ce în ce mai frecvent, sub forma unei „acțiuni populare”, deschisă oricărui cetățean, în sistemele de drept occidentale. Așa, de exemplu, în SUA legile sectoriale în domeniul protecției mediului recunosc dreptul tuturor persoanelor de a introduce o acțiune în justiție în scopul de a obține o injoncțiune care să facă respectate unele norme juridice sau să fie executate, de către autoritățile publice, unele obligații legale. Acțiunea populară este de interes public și poate avea fie un caracter preventiv, fie unul reparator. Ea a fost preluată și de alte legislații precum cea portugheză, columbiană etc.

Dreptul la acțiune în fața instanțelor administrative și judiciare în favoarea protejării mediului a apărut mai ales ca o reacție față de indiferența ori ineficiența activității autorităților publice în privința problemelor ecologice și ca un mijloc de participare a publicului la soluționarea conflictelor generate de repararea prejudiciilor aduse mediului.

6. Apărarea dreptului fundamental la un mediu sănătos prin instituția Avocatului Poporului.

Instituită prin Constituția din 1991 (art. 55-57) și organizată și funcționând conform Legii nr. 35/1997, instituția Avocatului Poporului are drept scop declarat „apărarea dreptului și libertăților cetățenilor în raporturile acestora cu autoritățile publice” și deci și a dreptului la un mediu sănătos, recunoscut și garantat prin art. 5 din Legea protecției mediului nr. 137/1995. Astfel, persoanele care se consideră că au fost lezate prin încălcarea acestui drept și a garanțiilor sale - accesul la informațiile de mediu, dreptul la consultare, dreptul la asociere în organizații ecologiste ș.a. - de către autoritățile publice se pot adresa în scris Avocatului Poporului, în termen de cel mult 1 an de la data la care persoana în cauză a luat cunoștință despre faptele care fac obiectul plângerii (art. 15(2)). Petiționarul trebuie să dovedească întârzierea sau refuzul

autorizației publice de a soluționa legal cererea; sunt vizate actele sau faptele administrative, fiind asimilate primelor tăcerea organelor administrației publice și evitarea tardivă a actelor. Cererile adresate Avocatului Poporului sunt scutite de taxa de timbru (art. 16).

În acest context, protejarea dreptului la un mediu sănătos prin instituția Avocatului Poporului interesează, mai ales, din perspectiva a trei drepturi-garanții ale sale: dreptul persoanelor de a se adresa, direct sau prin intermediul unor asociații, autorităților administrative în vederea prevenirii sau în cazul producerii unui prejudiciu direct sau indirect (art. 5 lit. d din Legea nr. 137/1995), accesul la informațiile privind calitatea mediului (art. 5 lit. a din Legea nr. 137/1995), deținute, în primul rând, de autoritățile de mediu și, respectiv, dreptul de consultare în vederea luării deciziilor privind dezvoltarea politicilor, legislației și a normelor de mediu, inclusiv pentru planurile de amenajare a teritoriului și de urbanism (art. 5 lit. c din Legea 137/1995). Rezultă deci că în cazul dreptului la mediu dreptul de a sesiza Avocatul Poporului aparține și asociațiilor ecologiste. Dacă plângerea este considerată întemeiată, avocatul poporului va cere în scris administrației publice care a încălcat drepturile reclamate să reformeze sau să revoce actul administrativ și să repare pagubele produse, precum și să repună persoana în situația anterioară (art. 22 din Legea 35/1997).

7. Îndatorirea generală a statului, persoanelor juridice și persoanelor fizice de a proteja mediu

Caracterul de „obiectiv public major” al protecției mediului și statutul de drept fundamental (esențial) al dreptului la un mediu sănătos generează obligații și îndatoriri de protejare a mediului pentru toate subiectele de drept. Asemenea prevederi figurează în multe constituții ale statelor în care acest drept fundamental este consacrat direct sau indirect, implicit sau explicit, sau/și la nivelul legislației ordinare. În România, Constituția din 1991 stabilește îndatorirea statului de a asigura refacerea și ocrotirea mediului, precum și menținerea echilibrului ecologic (art. 134 (2) lit. e).

Potrivit art. 6 din Legea nr. 137/1995, protecția mediului înconjurător constituie o obligație a autorităților administrației publice centrale și locale, precum și a tuturor persoanelor fizice și juridice, în care scop, conform art. 79 solicită autorităților pentru protecția mediului acord și/sau autorizație de mediu, după caz; asistă persoanele împuternicite cu inspecția, punându-le la dispoziție evidența măsurilor proprii, toate documentele relevante și le facilitează controlul activităților și prelevarea de probe; se supun ordinului de încetare temporară sau definitivă a activității; suportă costul pentru repararea prejudiciului și înlătură urmările produse de acesta, restabilind condițiile anterioare producerii prejudiciului; asigură sisteme proprii de supraveghere a instalațiilor și proceselor tehnologice și pentru analiza și controlul poluanților pe raza de incidență a activităților desfășurate și evidența rezultatelor; informează autoritățile competente și populația în caz de eliminări accidentale de poluanți în mediu sau de accident major; restructurează și propun programe pentru conformare; adoptă soluții adecvate pentru

mediu; nu degradează mediul natural sau amenajat prin depozitarea necontrolată de deșeuri de orice fel.

III. Drepturile generațiilor viitoare

În completarea și ca o prelungire a dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos se recunosc tot mai mult, la nivelul unor documente internaționale dar la nivel al reglementărilor naționale „drepturile generațiilor viitoare”. Expresie juridică a unui dublu postulat etic: cel al solidarității sincronice cu contemporanii noștri și solidarității diacronice cu generațiile următoare aceste noi drepturi se înscriu în cadrul mai larg al promovării „dezvoltării durabile”. Ele semnifică obligația generală de a proteja și conserva mediul - patrimoniul comun al umanității - așa cum a fost moștenit de la generațiile anterioare, în scopul transmiterii sale către cei ce vor veni. Este o construcție juridică nouă, care presupune recunoașterea unor drepturi în favoarea unor ființe nenăscute încă, prin instituirea unor obligații corelative în sarcina generațiilor prezente. Deși aparent paradoxal, suntem în fața unui mecanism juridic preconizat încă de la dreptul roman prin formula „infans conceptus pro nato habetur quoetins de eius commodis agitiu”. În privința reglementărilor de drept pozitiv, primul document în materie este reprezentat de Declarația asupra mediului uman a Conferinței de la Stockholm, din 16 iunie 1972 care, recunoscând dreptul fundamental al omului la libertate, egalitate și condiții de viață satisfăcătoare, într-un mediu a cărui calitate să-i permită să trăiască în demnitate și bunăstare, i-a asociat și datoria solemnă corelativă de a proteja și ameliora mediul pentru generațiile prezente și viitoare. La rândul său, Declarația de la Rio de Janeiro (iunie 1992) prevede cerința ca dreptul la dezvoltare să fie realizat de o asemenea manieră încât să „satisfacă în mod echitabil nevoile privind dezvoltarea și mediul ale generațiilor prezente și viitoare”. Referitor la dreptul român, Legea nr. 137/1995 și-a fixat drept obiectiv definitoriu reglementarea protecției mediului „pe baza principiilor și elementelor strategice care conduc la dezvoltarea durabilă a societății” (art.1). Iar **dezvoltarea durabilă** este „dezvoltarea care corespunde necesităților prezentului, fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a le satisface pe ale lor”. În schimb, ca o aplicare a acestei reguli de principiu, legea-cadru stipulează în art. 58 obligația deținătorilor de suprafețe terestre sau acvatice limitrofe ariilor protejate, monumentelor naturii sau pe ale căror terenuri s-au identificat elemente susceptibile de a fi ocrotite, de a respecta statutul acestora pentru a asigura transmiterea sa generațiilor viitoare. Ideea solidarității intra și între generații este exprimată și de către noua Lege a apelor (nr. 107/1996) care prevede că gospodărirea acestei resurse naturale vulnerabilă și limitată se bazează „pe principiul solidarității umane și interesului comun” și urmărește realizarea „maximului de profit social”.

În unele state au fost constituite structuri instituționale consacrate promovării unor asemenea drepturi, precum „Consiliul pentru drepturile generațiilor viitoare” din Franța (instituit prin Decretul nr. 93-298 din 8 martie 1993).

IV. FUNCȚIILE DREPTULUI MEDIULUI

Ca element important al sistemului de gestiune a problemelor mediului în beneficiul ecosistemelor umane, dreptul îndeplinește o serie de funcții specifice pentru realizarea obiectivelor unei dezvoltări sociale echilibrate, în armonie cu ocrotirea, conservarea și ameliorarea naturii înconjurătoare. „Ecologizarea” la toate nivelurile, creșterea rolului factorului politic în acest domeniu, celelalte evoluții obiective demonstrează faptul că mediul nu poate fi gestionat eficient fără contribuția mediului și, în același timp, că orice reglementare legală, oricât de perfectă ar fi nu poate fi suficientă, reclamă contribuția conjugată a unui ansamblu coerent de elemente ce acționează convergent. Într-adevăr, orice măsură-de natură politică, economică, socială, administrativă etc - vizând utilizarea rațională și echilibrată a mediului ambiant trebuie, pentru transpunerea sa în viață, să fie exprimată în prescripții și reguli juridice. Desigur, pe lângă îndeplinirea funcțiilor generale ale dreptului ca element al sistemului social - normativă, apreciativă, de direcționare (teleologică) etc., dreptul mediului îndeplinește o serie de funcții specifice în raport cu scopurile principale pe care le urmărește: asigurarea unui mediu ambiant sănătos și prosper, prin protecția și dezvoltarea sa corespunzătoare; funcția de promovare a obiectivelor dezvoltării durabile, de organizare și instituționalizare a acțiunii sociale în favoarea ocrotirii mediului, promovarea cooperării internaționale în vederea soluționării problemelor mediului.

1. Funcția de organizare și instituționalizare a acțiunii sociale în favoarea protecției și ameliorării mediului. Cu ajutorul normelor de drept se creează și perfecționează în permanență structurile organizatorice necesare gestionării și administrării problemelor protecției și dezvoltării mediului ambiant, coordonării acțiunilor desfășurate la diferite niveluri și în diverse planuri pentru îndeplinirea acestui obiectiv vital al contemporaneității. În temeiul acestei funcții, pe cale juridică (legi, decrete, alte acte normative, în plan intern, acorduri, statute constitutive ș.a. în domeniul internațional) se stabilesc și funcționează structurile necesare în vederea identificării, analizei, deciziei și înlăturării diferitelor măsuri privind soluționarea problemelor ecologice. Dreptul constituie astfel, deopotrivă, instrumentul de instituire și organizare a instituțiilor mediului și mijlocul de realizare a atribuțiilor conferite.

În același timp, orice politică și strategie ecologică are nevoie pentru instituționalizare și aplicare de norme juridice.

2. Funcția de promovare a obiectivelor dezvoltării durabile. Se exprimă prin stimularea unui tip superior de dezvoltare „care corespunde necesităților prezentului, fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a le satisface pe ale lor”.

În mod semnificativ, Legea protecției mediului își stabilește ca obiectiv reglementarea protecției mediului „pe baza principiilor și elementelor strategice care conduc la dezvoltarea durabilă a societății” (art.1).

O atare funcție se realizează din perspectiva cerinței integrării protecției mediului în cadrul procesului de dezvoltare. Or, această operație de penetrare a unei atare

dimensiuni în politicile sectoriale are nevoie de contribuția dreptului, de pildă pe calea studiului de impact, care să fie aplicat programelor și activităților economico-sociale. În același timp, promovând o abordare integrală a mediului, dreptul reclamă adoptări instituționale complexe care să permită mediului și problemelor sale să fie reprezentate în toate structurile administrative de decizie și, în consecință, să se insereze în toate deciziile social-economice.

3. Funcția de protecție, conservare și ameliorarea mediului ține de însăși natura și esența acestei ramuri de drept. Prin lege sunt prevăzute o serie de dispoziții și norme tehnice prin a căror respectare se asigură prevenirea poluării oricărui factor de mediu, combaterea poluării, precum și înlăturarea efectelor negative pe care le pot produce produsele și substanțele chimice.

Aceste obiective se realizează prin stabilirea obligațiilor de instalare și funcționare a instalațiilor de purificare a gazelor și epurare a apelor uzate la parametrii proiectați, realizarea investițiilor, intensificarea valorificării substanțelor reziduale utilizabile, creșterea fertilității solurilor, combaterea eroziunii și degradării fondului forestier, administrarea judicioasă a îngrășămintelor chimice și pesticidelor etc. În același timp, normele privind răspunderea juridică în domeniul ecologic contribuie la prevenirea sau combaterea actelor sau faptelor prin care se aduce atingere calității mediului.

Această funcție decurge, în mod firesc din caracterul de „drept de finalitate” al dreptului mediului, din caracterul său de „drept pentru mediu”.

4. Funcția de promovare a cooperării internaționale în domeniul protecției mediului. Dreptul reprezintă un important factor al cooperării dintre state, în vederea armonizării și coordonării activităților naționale cu cele pe plan regional și internațional pentru adoptarea și implementarea unor măsuri corespunzătoare potrivit specificului geografic al fiecărui stat. În același timp, prin normele juridice se realizează optimizarea și diversificarea cooperării economice internaționale, a transferului de tehnologii, a asigurării unei asistențe tehnice și pregătirii cadrelor naționale, în diversele probleme ale protecției și dezvoltării calităților naturale ale mediului ambiant.

Din perspectiva procesului de integrare europeană a României, armonizarea legislativă, prin alinierea reglementărilor interne la standardele și normele comunitare, amplifică funcția dreptului mediului de promotor al colaborării internaționale și regionale.

CAPITOLUL V

IZVOARELE DREPTULUI MEDIULUI

Urmând abordarea clasică în domeniu, ne vom referi la izvoarele formale ale dreptului mediului, acelea care conferă unei reguli caracterul de drept pozitiv. Vom lăsa la o parte deci așa-numitele izvoare materiale ori reale, cuprinzând ansamblul fenomenelor sociale care contribuie la formarea substanței, materiei dreptului (nevoile practice, conjuncturile economico-politice etc)⁵⁰.

În acest sens, izvorul principal de drept al mediului în plan intern îl reprezintă legea (lato sensu), urmată, în secundar, de cutumă, precum și de o serie de mijloace auxiliare (jurisprudența, doctrina și dreptul comparat). Dreptul comunitar cunoaște drept surse: regulamentele, directivele, deciziile și recomandările. Izvoarele dreptului internațional al mediului sunt mai puțin precise și obligatorii dar mai variate decât cele existente în sistemele juridice naționale ori în cadrul Uniunii Europene. Ele sunt enumerate și definite în art. 38 alin. 1 din Statutul Curții Internaționale de Justiție, respectiv: tratatele și cutuma (generatoare de norme obligatorii), principiile generale de drept recunoscute de națiunile civilizate și mijloacele auxiliare: deciziile judiciare internaționale și doctrina, acestea din urmă cu o influență, mai ales indirectă, asupra dezvoltării și orientării dreptului. Ca noi izvoare se afirmă rezoluțiile organizațiilor internaționale.

1. LEGEA

În mod uzual, legea - lato-sensu - reprezintă dreptul scris (jus scriptum), expresia, prin intermediul puterii publice competente în acest sens, a unei reguli, a unei voințe formulate pentru viitor și enunțată într-un text.

În acest context, în sens larg, termenul de lege cuprinde orice regulă juridică scrisă, indiferent de titlul dat actului legislativ: constituție, cod, tratate internaționale, ordonanțe, regulamente, hotărâri ale guvernului etc.

1.1. CONSTITUȚIA

Ca o regulă generală, constituțiile stabilesc structurile și ierarhia normelor juridice, conțin declarații scrise ori Cartă a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, stabilesc instituțiile statului și reglementează funcționarea și competența acestora. După 1970, se manifestă tendința generală de a îngloba în legile fundamentale dispoziții constituționale privind protecția mediului. Acestea se referă mai ales la recunoașterea și garantarea dreptului fundamental la un mediu sănătos, crearea unor instituții ale mediului ș.a., ceea ce face din constituție un tot mai important izvor de drept al mediului.

⁵⁰ Pentru noțiunea generală de izvor de drept, a se vedea: Claude Du Pasquier, *Introduction à la théorie générale et à la psychologie du Droit*, Ed. Delachaux & Niestle S.A., Neuchatel-Paris, 1967, p.47-91.

Legea fundamentală a României din 8 decembrie 1991, se referă la problemele mediului în titlul IV intitulat „Economia și finanțele publice”. După cum se poate observa și din amplasarea acestor dispoziții în corpul Constituției, protecția mediului este circumscrisă, la nivel teoretico-conceptual, problemelor de ordin economic și tratată în strânsă legătură cu acestea. Din punct de vedere juridic, prevederile constituționale în materie stabilesc trei categorii de obligații în sarcina statului vizând:

- a) exploatarea rațională „în concordanță cu interesul național” a resurselor naturale (art.134(2) lit.d);
- b) refacerea și ocrotirea mediului și menținerea echilibrului ecologic (art.134(2) lit.e);
- c) crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții (art.134(2) lit.f).

Aceste obligații configurează dreptul fundamental corelativ al cetățenilor la conservarea și protecția mediului.

În același timp, art.41(6) din Constituție instituie o veritabilă „servitute legală de mediu” stipulând că „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului”. Totodată, Constituția consacră drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale (inclusiv dreptul la viață și la integritate fizică și psihică, dreptul la ocrotirea sănătății, dreptul la petiționare, iar indirect – dreptul la un mediu sănătos ș.a.). În acest timp, sunt stabilite principiile și structura organizării și funcționării autorităților publice, inclus administrația publică centrală de specialitate și administrația publică locală.

1.2. CODUL

Ca reglementare de ansamblu a unui anumit domeniu, codul răspunde cel mai bine nevoii de abordare globală a problemelor protecției mediului. Cu toate acestea, și datorită etapei inițiale de dezvoltare a reglementărilor în domeniu, codificările sunt încă rare. Totuși, trebuie să remarcăm, pe de altă parte, faptul că unele coduri, care se referă cu precădere la alte materii, ating și probleme ale ocrotirii naturii (ca, de exemplu Codul silvic, Legea nr.26/1996), iar, pe de alta, legile generale privind protecția mediului sunt, de obicei, legi-cadru, care cuprind ansamblul problemei reglementării protecției mediului (precum Legea nr. 137/1995).

Din altă perspectivă, considerăm că elaborarea și adoptarea unui cod al mediului (fie el și în ipostaza de instrument tehnic, de lucru), ar stimula procesul general de reglementare în materie și ar marca maturizarea dreptului mediului. Iar acest lucru s-ar putea realiza, de exemplu, prin sistematizarea Legii nr. 137/1995 și a celor 17 legi speciale care se vor adopta în baza sa.

În unele țări (Franța, de exemplu) codificarea tehnică a condus la elaborarea unui „Cod al mediului”, actualizat periodic.

1.3. LEGEA PROPRIU-ZISĂ

Poate fi izvor al dreptului mediului în măsura în care reglementează relațiile sociale privind protecția, conservarea sau dezvoltarea mediului. Reprezintă unul dintre

izvoarele cele mai frecvente ale acestei ramuri de drept⁵¹. Datorită particularităților domeniului supus reglementării, în numeroase țări s-au adoptat legi-cadru pentru protecția mediului, care enunță principii generale de acțiune, la nivelul întregului domeniu și pe „sectoare”, preluate și concretizate apoi prin legi speciale, „sectoriale”. Este și cazul legii 137/1995 și al legilor de aplicare a sa.

1.4. DECRETELE-LEGI

Constituie izvor de drept al mediului în măsura în care reglementează probleme care fac obiectul acestuia. Dat fiind caracterul lor exceptional, aceste acte normative se regăsesc greu în această calitate⁵². În plus, frecvența lor caracterizează un regim politic autocratic sau, oricum, inadecvat pentru o democrație.

1.5. TRATATELE INTERNAȚIONALE

În concordanță cu prevederile art.11(2) din Constituția României „Tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern”. În caz de contrarietate între un tratat și o lege, primează dispozițiile tratatului. Ca atare, tratatele internaționale relative la mediu pe care România le-a adoptat sau la care a aderat, fac parte din dreptul intern și constituie izvoare pentru dreptul mediului, indiferent de caracterul lor - bilateral sau multilateral - sau domeniul la care se referă. Dispoziții asemănătoare există în multe constituții naționale.

Astfel, dintre actele internaționale la care România a aderat în ultimii ani menționăm: Convenția UNESCO privind protecția patrimoniului mondial, cultural și natural din 16 noiembrie 1972 (acceptată prin Decretul nr.187/1990), Convenția asupra zonelor umede, de importanță internațională, în special ca habitat al păsărilor acvatice, încheiată la Ramsar, în 2 februarie 1971 (ratificată prin Legea nr.5/1991), Convenția de la Basel privind controlul transportului peste frontiere al deșeurilor periculoase și al eliminării acestora, încheiată în 22 martie 1979 (ratificată prin Legea nr. 6/1991), Convenția privind protecția Mării Negre, împotriva poluării, semnată la București în 21 aprilie 1992, Convenția privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa, adoptată la Berna, în 19 septembrie 1979 (aderare prin Legea nr.13/1993), Convenția privind cooperarea pentru protecția și utilizarea durabilă a fluviului Dunărea (ratificată prin Legea nr. 14/1995), Convenția privind Conservarea speciilor migratoare de animale sălbatice, adoptată la Bonn, în 1979 (aderare prin Legea nr. 13/1998) ș.a.

2. ACTELE GUVERNAMENTALE

Practica internațională în acest sens este destul de diversă. Unele constituții acordă puterii executive competența de a adopta ori promulga acte normative cu putere de lege

⁵¹ De exemplu: Legea nr.82/1993 privind constituirea Rezervației biosferei „Delta Dunării”; Legea protecției mediului, nr.137/1995; Legea apelor nr.107/1996; Legea nr. 103/1996 a fondului cinegetic și a protecției vânatului; Legea nr. 111/1996 privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare ș.a.

⁵² Cum au fost: Decretul CFSN nr. 11/28 decembrie 1989 privind înființarea Ministerului Apelor, Pădurilor și Mediului Înconjurător, Decretul-Lege nr. 48/4 februarie 1990 privind abrogarea Legii nr. 2/1976; Decretul CPUN nr. 221/11 mai 1990 privind funcționarea și atribuțiile Comisiei Naționale pentru Controlul Activităților Nucleare ș.a.

prin decret (Italia, Spania etc.). Acest procedeu este adesea utilizat pentru transpunerea în dreptul național a directivelor U.E. De asemenea, actele guvernamentale, pot fi utilizate pentru aplicarea concretă a unor legi-cadru.

În acest context, Guvernul adoptă două categorii de acte:

a) hotărâri (emise pentru organizarea executării legilor)⁵³;

b) ordonanțe (emise în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de acestea) (art.107 din Constituție). În măsura în care aceste acte normative se referă la protecția, ameliorarea și conservarea mediului constituie izvoare ale dreptului mediului⁵⁴.

De asemenea, ordinele ministeriale în materie pot avea o atare calitate⁵⁵.

3. ACTELE AUTORITAȚILOR PUBLICE LOCALE

Actele, respectiv hotărârile adoptate de consiliile locale în exercitarea atribuțiilor privind „refacerea și protecția mediului înconjurător în scopul creșterii calității vieții, protecția și conservarea monumentelor istorice și de arhitectură, a parcurilor și rezervațiilor naturale” (art.21 alin. 2 lit. r din Legea nr.69/1991, privind administrația publică locală), precum și cele ale consiliilor județene referitoare la organizarea și dezvoltarea urbanistică a teritoriului și amenajarea acestuia (art.59 lit.f din Legea nr.69/1991), constituie izvoare ale dreptului mediului.

4. CUTUMA

Definită drept „uzaj implantat într-o colectivitate și considerat de ea ca obligatoriu din punct de vedere juridic” (Du Pasquier), cutuma (sau dreptul creat de moravuri - *jus moribus constitutum*) a avut un important rol de izvor de drept înaintea adoptării codurilor moderne. Astăzi, rolul său este deosebit de redus. Totuși, în domeniul protecției naturii cutuma poate prezenta unele semnificații. Așa, de pildă, prin art.8 din Legea nr.

⁵³ Ca, de exemplu, Hotărârea Guvernului României nr.127/1994 privind stabilirea și sancționarea unor contravenții la normele pentru protecția mediului înconjurător; H.G.nr.340/1992 privind regimul de import al deșeurilor și reziduurilor de orice natură, precum și al altor mărfuri periculoase pentru sănătatea populației și pentru mediu; H.G.nr.457/1994 privind organizarea și funcționarea Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului, Hotărârea Guvernului nr. 1275/1996 privind înființarea și funcționarea Comisiei Naționale pentru Schimbări Climatice etc.

⁵⁴ De pildă, Ordonanța nr.27/1993 privind determinarea despăgubirilor în cazul unor pagube produse fondului forestier, vegetației forestiere de pe terenurile proprietate publică situate în afara fondului forestier, precum și economia vânatului; Ordonanța nr.47/1994 privind apărarea împotriva dezastrelor etc.

⁵⁵ Ca, de exemplu, Ordinul 125/1996 al ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului privind reglementarea activităților economice și sociale cu impact asupra mediului; Ordinul nr. 278/1996 al aceluiași ministru de aprobare a Regulamentului de atestare pentru elaborarea studiului de impact etc. În unele state „circularele” administrative au un rol deosebit în aplicarea legilor. Totuși, Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu a acceptat ca asemenea „circulare” să fie utilizate pentru a „transcrie” directivele comunitare, considerând că ele trebuie să facă obiectul unei reglementări oficiale care să respecte plenar exigențele de certitudine juridică și, ca atare, cerințele sale să fie încorporate într-un act cu putere de lege (Cauza nr. 239/85, Comisia contra Belgia, 1986 E.C.R. 3645,51 C.M.L.R. 248(1988)). În speța respectivă Curtea a estimat că o circulară guvernamentală era neadecvata pentru a transcrie directiva CEE asupra deșeurilor toxice.

82/1993 se recunoaște și garantează „Dreptul populației locale din teritoriul Rezervației Biosferei „Delta Dunării” de a păstra obiceiurile specifice locale” (ș.a.m.d.).

O situație specială întâlnim, în această privință, în țările de „common law”, unde dreptul se bazează în mod tradițional pe cutume și uzuri ale societății. Astfel, fondat pe practicile și uzurile societății, validat prin respectul jurisprudenței, „common law” cunoaște o evoluție relativ lentă, care nu satisface întotdeauna nevoile protecției mediului, care reclamă o intervenție rapidă. De aceea, în țările de „common law” s-a dezvoltat cu precădere un „drept statutar” elaborat de legislativ, în materia protecției mediului.

5. UZURILE INTERNAȚIONALE

Uzurile stabilite într-o regiune sau într-un mediu comercial și care servesc la completarea ori interpretarea contractelor pot să se refere și la obiceiuri, norme sau standarde ecologice folosite.

6. MIJLOACE AUXILIARE

Dintre mijloacele auxiliare, jurisprudența, doctrina și dreptul comparat se regăsesc și în cadrul dreptului mediului.

6.1. JURISPRUDENȚA (practica judiciară)

Înțeleasă ca dreptul (obiectiv) care se degajă din hotărârile adoptate de instanțele judecătorești (rerum perpetuo similiter judicatorum auctoritas), jurisprudența nu este considerată ca un izvor de drept propriu-zis în sistemul nostru de drept (ca, de altfel, în toate sistemele de drept continental), ci are un rol auxiliar, contribuind la fixarea și dezvoltarea reglementărilor existente, ori la stimularea legislatorului în adoptarea altora noi.

Astfel, în aprecierea rolului practicii judiciare trebuie să avem în vedere, pe de o parte, faptul că orice tribunal este mai mult sau mai puțin obligat moral să respecte deciziile sale anterioare (continuitatea și consecvența fiind condiții ale justiției), iar, pe de alta, că o instanță superioară care, pe cale de recurs, a reformat sau casat o hotărâre a unei instanțe inferioare impune acesteia din urmă, prin forța lucrurilor, jurisprudența sa.

Referindu-ne la situația concretă din România, cel puțin până în prezent, jurisprudența în domeniul mediului fiind nesemnificativă și efectele sale asupra dreptului pozitiv nu sunt notabile.

6.2. DOCTRINA

Ca operă a teoreticienilor dreptului-jurisconsulți, comentatori, cercetători, cadre didactice etc. - doctrina (jus prudentibus constitutum) are ca funcție analiza dreptului pozitiv și, pe această bază, să constituie un ansamblu coerent și logic de noțiuni, concepte, date etc. În acest mod, ea influențează atât elaborarea și adoptarea reglementărilor juridice, cât și aplicarea acestora de către instanțele judiciare.

În prezent doctrina are și în țara noastră un rol tot mai important, datorită multiplicării numărului lucrărilor apărute pe această temă⁵⁶. În alte țări s-au creat publicații științifice specializate, precum: *Environmental policy and law* (Bonn, după 1975), *Ecology law quaterley* (Berkeley, după 1971), *Journal of Environmental Law* (Oxford University Press, England, după 1990), *Revue juridique de l'Environnement* (Limoges, Franța (după 1976) ș.a..

6.3. DREPTUL COMPARAT

Apariția și dezvoltarea de „drepturi ale mediului” în diverse țări ale lumii fac indispensabil studiul comparativ al acestora. El urmărește, în primul rând, desprinderea tendințelor generale de evoluție ale reglementărilor naționale, de armonizare și chiar de unificare a lor (ca, de exemplu, în cadrul UE)⁵⁷. În același timp, experiențele și soluțiile adoptate în legislația altor state pot influența procesul de elaborare și/sau aplicare a dreptului mediului în altele. Pentru țările asociate Uniunii Europene un rol deosebit de important joacă, în acest sens, procesul de aproximare a legislației naționale cu reglementările dreptului comunitar al mediului, care va conduce la o uniformizare continentală accelerată a normelor juridice.

7. CONFLICTELE DE LEGI

Ca regulă generală, o lege se aplică și se execută în cadrul teritorial al statului de adoptare și față de toate persoanele aflate aici. În consecință, eventualele conflicte pot apărea în cazul aplicării legilor relative la mediu în afara statului de origine, din rațiuni de politică ecologică sau ca urmare a faptului că pagubele ecologice pot avea efecte transfrontaliere. De altfel, în cazul Europei vestice asemenea probleme au favorizat adoptarea primelor reglementări comunitare.

Totodată, în cadrul fiecărei țări pot apărea unele neconcordanțe (contradicții) între diferitele reglementări legale. Așa, de pildă, datorită specificului lor acte normative care privesc un sector particular al mediului pot intra în contradicție cu regiunile legale generale din domeniul respectiv, după cum pot exista neconcordanțe în chiar interiorul legislației mediului. De aceea, pentru a soluționa asemenea probleme este indispensabilă o concepție coerentă și integrată asupra dreptului mediului, principiilor și specificului normelor sale.

⁵⁶ Primul studiu asupra necesității recunoașterii noțiunii și trăsăturilor dreptului mediului (ecologic) în România a fost: Mircea Dușu, *Despre necesitatea, conceptul și trăsăturile definitorii ale dreptului ecologic*, în „*Revista română de drept*” nr.5/1989, p.21-28. Ulterior au fost publicate o serie de cursuri universitare, studii și articole, aparținând „epigonilor”.

⁵⁷ M.Brothe, *Tendances actuelles de la politique et du droit de l'environnement*, IUCN, Suisse, 1980, p.28 și urm.

CAPITOLUL VI

TEHNICI ȘI MODALITĂȚI GENERALE DE REALIZARE A PROTECȚIEI MEDIULUI

Înțelegem ca o activitate complexă, multidimensională, desfășurată „pe baza principiilor și elementelor strategice care conduc la dezvoltarea durabilă a societății”, protecția mediului presupune, în vederea realizării semnificațiilor sale, acțiunea concentrică și coordonată a mai multor factori, de natură politică, juridico-instituțională, economică, educațională etc.

Experiențele națională și internațională au acreditat, în acest sens, o serie de tehnici și modalități, care, dată fiind relativa similitudine de manifestare a fenomenelor de poluare și degradare a mediului, în general, și preocupărilor crescând în domeniu înregistrează chiar o anumită tendință de uniformizare.

Multe dintre acestea au fost preluate și de Legea protecției mediului nr.137/1995 și celelalte reglementări juridice emise în aplicarea sa.

Ele nu sunt, desigur, exprimate întotdeauna într-o formă directă și sistematică, dar se desprind destul de clar din prevederile pertinente, mai mult sau mai puțin dispersate, ale acestor acte normative.

Pe această bază, expunerea teoretică va urma un plan construit pe următoarea structură a tehnicilor și modalităților de realizare a protecției mediului:

1. Strategii și politici de mediu
2. Proceduri preventive
3. Pârghii economico - fiscale
4. Reglementări tehnice
5. Evaluarea poluării mediului
6. Reglementarea activităților economice și sociale cu impact asupra mediului.
7. Răspunderea pentru prejudiciile aduse mediului
8. Cadrul instituțional

Acestea se completează reciproc rezultând, în final, o acțiune complexă, plurivalentă, îndreptată spre realizarea scopului protecției mediului, conservării și ameliorării calității acestuia.

Trecerea dreptului mediului de la stadiul formării la cel al afirmării sale ridică problema centrală a efectivității normelor și reglementărilor astfel adoptate. În cadrul acestui proces de „ecologizare a dreptului”, pentru a asigura un minimum de eficacitate

unei strategii de protecție a mediului, stadiul normativ este necesar, dar evident insuficient. Faza aplicării normelor devine de maximă importanță.

I. STRATEGIILE ȘI POLITICILE DE MEDIU

Se afirmă, pe bună dreptate, că dreptul mediului nu este altceva decât expresia, formalizată juridic, a unei noi politici apărute și afirmate în anii '60. Astfel, mai ales în cadrul statelor industrializate, s-a conștientizat treptat caracterul limitat al resurselor naturale, precum și efectele deosebit de nocive ale poluărilor rezultate din producția de bunuri și consumul acestora. Pentru propunerea unei acțiuni publice coordonate de prevenire și combatere a poluărilor sau de utilizare rațională a resurselor s-au formulat politici speciale, aproape simultan la nivel național, vest-european și internațional.

În România, după adoptarea Legii nr.9/1973, în virtutea unei concepții planificate și hipercentralizate asupra economiei și dezvoltării sociale și mai puțin ca expresie a realizării unei politici de mediu au fost adoptate unele programe de dezvoltare în materia fondului forestier și gospodăririi apelor.

Legea nr. 137/1995 a înscris printre „modalitățile de implementare a principiilor și elementelor strategice” și două cerințe de politică de mediu: adoptarea politicilor de mediu, armonizate cu programele de dezvoltare și, respectiv, corelarea planificării de mediu cu cea de amenajare a teritoriului și de urbanism (art.4 lit. a și c).

În plus, potrivit art. 64, autoritatea centrală pentru protecția mediului elaborează și promovează „strategia națională de mediu pentru dezvoltarea durabilă”, precum și recomandările pentru strategiile sectoriale și politica de mediu (stabilind termene în concordanță cu etapele parcurse în tranziție către economia de piață), precum și planificarea de mediu corelată cu cea de amenajare a teritoriului și de urbanism, restaurarea și reconstrucția ecologică în scopul asigurării strategiei naționale de mediu.

Parafrazându-l pe Clemenceau cu celebra sa critică a armatelor („Războiul este un lucru prea serios pentru a-l lăsa condus de militari”) în ultimele decenii, oamenii politici au estimat adesea că protecția mediului este un teren care nu poate fi abandonat total „ecologiștilor”, mai ales atunci când aceștia nu reușesc să depășească spațiul specializărilor înguste, în favoarea unei perspective generale, unitare și atotcuprinzătoare. Ecologia a devenit astfel o problemă a tuturor formațiunilor politice, cu deosebire la nivelul platformelor și cu ocazia diverselor campanii electorale. Nu însă, din păcate, și în planul acțiunii practice.

Ecologia politică reprezintă, de altfel, în toate statele o importantă miză strategică, cu semnificative reverberații economico-sociale.

Modelele socio-economice urmărind o dezvoltare durabilă și-au înscris, în mod natural, dimensiunea protecției mediului. În același timp, „diviziunea ecologică” a continentului european este și ea evidentă.

În nordul Europei, în special în țările scandinave, ecologia și securitatea socială sunt cuceriri definitorii ale „modelului suedez” și variantelor sale, care creează probleme integrării acestor state în structurile vest-europene. La rândul său, Europa comunitară a adoptat și aplică

propriile politici și programe în materie; în plus, stabilind principiul respectării cerințelor protecției mediului în toate documentele elaborate și activitățile desfășurate.

O poziție particulară ocupă, din acest punct de vedere, țările în curs de tranziție din Europa centrală și de est. Regimurile comuniste au lăsat, și în materie de mediu, o moștenire deosebit de grea; industrializarea forțată, emblematică pentru sistemul totalitar, nu a ținut seama mai deloc de consecințele care rezultau pentru calitatea factorilor de mediu. În anii '70 și mai ales '80, mișcările în favoarea protecției mediului, de amploare diversă, au început să conteste politica acestor regimuri în domeniu: frecvent susținute de specialiști, ocupând posturi în universități ori administrație, acestea au contribuit la lichidarea sistemului, produsă în 1989.

Chiar dacă alegerile post-comuniste au fost, în general, puțin concludente pentru „partidele verzilor”, noile guverne au adoptat o serie de măsuri de protecție a mediului, limitate, din păcate, de puținătatea mijloacelor financiar-bugetare.

Totodată, treptat, problemele mediului și-au pierdut greutatea inițială în dezbaterile politice, fiind eclipsate de noile dificultăți socio-economice ale tranziției spre economia de piață.

Lucru perfect valabil și pentru România. Deși după decembrie 1989 ne situăm în fruntea statelor central și est-europene în privința reacțiilor opiniei publice față de problemele ecologice (în cadrul primelor alegeri libere organizate în această parte a continentului, „verzii” nu au reușit să formeze grupuri parlamentare decât în România și în cadrul Consiliului național slovac). Evoluțiile ulterioare aveau să împingă în penumbră formațiunile politice declarate ecologiste. Astfel, Mișcarea Ecologistă din România (MER), care a debutat promițător (cucerind la primele alegeri de la 20 mai 1990 aproape 3% din voturi și asigurându-și locul al patrulea în rândul partidelor reprezentate în Parlament!) în urma ultimelor eșecuri electorale s-a dezintegrat treptat, iar cele două formațiuni ecologiste reprezentate în organul legislativ, respectiv Partidul Ecologist Român (PER) și Federația Ecologistă din România (FER) sunt departe de a putea prezenta o strategie și alternativă ecologistă. Ultimele sondaje de opinie nu creditează cu mai mult de 1 % formațiunile declarat ecologiste.

Cum s-ar explica un declin de asemenea proporții al ecologismului românesc? În primul rând, prin absența unei formațiuni care să se fi construit cu adevărat din rațiuni și pentru a promova veritabile obiective de protecție a mediului și conservare a naturii. Autointitularea ca „ecologist” sau „ecologistă” nu este suficientă pentru a conferi cu adevărat această dimensiune, dacă ea nu este exprimată la nivelul programului politic și acțiunii practice concrete.

La nivelul autorităților publice, indiferent de formațiunile politice care le formează, problemele protecției mediului sunt plasate încă în afara preocupărilor prioritare, fapt explicabil, dar nu scuzaibil prin permanentele dificultăți ale tranziției. Neglijarea acum a aspectelor de ordin ecologic ar putea conduce însă pe termen mediu și lung la situații deosebit de grave, practic iremediabile. Restructurarea economico-socială reprezintă principiul, care nu trebuie irosit, de a elabora și aplica și o nouă strategie, o nouă viziune asupra mediului, adoptată și integrată celei de tranziție. Orice decalaj în acest sens nu poate fi decât păgubitor.

II. PROCEDURI PREVENTIVE

Se înscriu în această categorie proceduri precum: implantarea activităților, omologarea produselor și aparatelor, informarea administrativă și publică, bilanțul de mediu și instrumentele de gestiune aposteriori a poluărilor.

1. Implantarea activităților

Este una dintre cele mai vechi metode preventive de luptă împotriva poluării pe care o pot produce anumite activități economico-sociale. Ea constă în amplasarea acestor activități astfel încât să se evite, pe cât posibil consecințele negative potențiale asupra zonelor locuite sau ariilor protejate.

Se acționează, în acest scop, pe următoarele căi:

- prin intermediul regulilor de urbanism, care stabilesc regulile de bază privind modul de ocupare a terenurilor (reguli cu privire la păstrarea integrității mediului și protejarea patrimoniului natural și construit), reguli de amplasare a construcțiilor (amplasarea față de aeroporturi, de căile de circulație etc.), cuprinse în Regulamentul general de urbanism (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 525/1996), ori în planurile urbanistice generale sau regulamentele locale de urbanism;
- prin instituirea regulilor de sănătate publică. Normele de igienă referitoare la zonele de locuit, de pildă, stabilesc o serie de reguli și cerințe pe care trebuie să le îndeplinească terenurile destinate amplasării localităților, clădirilor, condiții pentru amplasarea unităților administrativ-gospodărești etc. De asemenea, pe calea zonelor de protecție sanitară, asigurate între întreprinderile industriale și teritoriile protejate (în condițiile Ordinului ministrului sănătății nr. 536/1997) ori zonelor de protecție sanitară create în jurul surselor de apă ori instalațiilor de captare (conform Hotărârii Guvernului nr. 101/1997) se prevăd restricții de amplasare a anumitor construcții sau desfășurare de activități care ar putea prejudicia mediul;
- în cadrul luptei împotriva poluării aerului.

În aglomerările umane expuse unei puternice poluări atmosferice, produsă de autovehicule sau de activități economico-industriale se pot institui zone speciale de protecție, în vederea aplicării unor măsuri mai severe de prevenire și combatere a poluării.

2. Omologarea produselor și aparatelor

Omologarea efectuată de/ori sub controlul autorităților publice are ca scop autorizarea producerii, vânzării, funcționării, punerii în circulație etc. a diverse produse ori aparate poluante sau periculoase pentru om și mediu. Pentru a fi omologate, acestea trebuie să fie conforme cu o serie de cerințe tehnico-juridice bine precizate (caiete de sarcini, norme și standarde tehnice ș.a.).

2.1. Produsele omologate

Fac parte din această categorie, în primul rând, **produsele chimice**. Astfel, acestea fac obiectul unui control preventiv asupra sănătății omului. În acest scop, prin Hotărârea Guvernului nr. 172/1997 a fost înființat Registrul Național al Substanțelor Chimice Potențial Toxice.

Regimul produselor și substanțelor toxice este stabilit prin Decretul nr. 466/1979.

Produsele de uz fitosanitar. Astfel, conform art. 1 din Ordonanța Guvernului nr. 4/1995, pentru combaterea bolilor, dăunătorilor și buruienilor în agricultură, pe teritoriul României se fabrică, se comercializează și se utilizează numai produsele de uz fitosanitar (pesticide, produse ce se utilizează ca regulatori de creștere și fructificare a plantelor, produsele de tratare pre și postrecoltă a fructelor etc.) omologate, cuprinse în Codexul produselor de uz fitosanitar.

Produsele și serviciile periculoase pentru mediu sunt supuse, în condițiile Hotărârii Guvernului nr. 168/1997, unui control pe calea certificatului sau declarației de conformitate, a mărcii sau marcajului cu rolul de a atesta îndeplinirea anumitor cerințe care să prevină efectele negative ale acestora pentru viața, sănătatea, securitatea muncii și protecția mediului.

2.2. Aparatele omologate

În materia protecției mediului, omologarea privește în principal aparatele care sunt susceptibile să polueze, precum autovehiculele, dar mai ales cele care sunt surse de poluare sonoră. Astfel, în conformitate cu prevederile art. 4(3) lit. e din Ordonanța Guvernului nr. 44/1997 privind transporturile rutiere, Ministerul Transporturilor, în calitate de autoritate de stat în domeniu, omologhează pentru circulație vehiculele rutiere, controlează la producător și vânzător conformitatea caracteristicilor tehnice ale vehiculelor cu tipul omologat și dispune, în caz de neconcordanță, suspendarea sau anularea certificatului de omologare. În același context se certifică încadrarea în normele de poluare și siguranță a circulației a vehiculelor rutiere destinate transportului de mărfuri și persoane sau cu alte caracteristici speciale (art. 4 (3) lit. g). Sunt supuse aceluiași exigențe vapoarele, aeronavele, mașinile agricole etc.

De asemenea, tot pe calea omologării sunt verificate sub aspectul prevenirii ori combaterii poluării instalațiile și echipamentele de șantier, alte aparate care produc zgomot.

3. Informarea administrativă și publică

Cunoașterea problemelor ecologice, pe calea unei informări prompte, pertinente și complete constituie atât pentru administrație, cât și pentru public un instrument eficient de conștientizare a riscurilor sau de cunoaștere a situației mediului și, ca urmare, de a-i stimula să acționeze pentru a preveni sau, cel puțin, a diminua poluarea.

De aceea, reglementările de mediu, naționale, comunitare și internaționale prevăd obligații și măsuri din ce în ce mai perfecționate pentru a realiza acest obiectiv și implicațiile sale.

3.1. Informarea administrației (statului)

La nivelul dreptului internațional al mediului se afirmă, cu valoare de principiu general specific, obligația statului de a informa de urgență alte state susceptibile de a fi afectate de orice situație sau de orice eveniment care ar putea cauza efecte prejudiciabile asupra mediului lor. De asemenea, în cadrul cooperării pentru prevenirea și combaterea poluării, numeroase documente prevăd dreptul și obligația de schimb reciprocă de date și informații, avize, notificări etc. cu precădere în domenii precum fluxul transfrontalier de deșeuri și mărfuri periculoase, protecției împotriva radiațiilor ionizante, protecția mărilor împotriva poluării etc. În același context, multe dintre recomandările OCDE în materia poluării conțin dispoziții care invită statele să promoveze schimbul de informații, de date necesare pentru controlul și buna gestiune a resurselor naturale, deșeurilor, produselor chimice ori poluării transfrontaliere. Dreptul comunitar al mediului a dezvoltat, la rândul său, o serie de proceduri de schimb de informații, mai ales în domeniul asigurării calității apelor dulci de suprafață (de ex. Directiva 77/95), măsurarea poluării atmosferice, a zgomotului produs de autovehicule (Directiva 70/157) ș.a.

Legislația românească de mediu cuprinde și ea o serie de prevederi referitoare la această problemă.

Astfel, persoanele fizice și persoanele juridice sunt obligate să informeze autoritățile competente și populația în caz de eliminări accidentale de poluanți în mediu sau de accident major (art. 79 lit. f din Legea nr. 137/1995). Autoritățile administrației publice centrale și locale sunt obligate să comunice autorității centrale pentru protecția mediului, respectiv agențiilor teritoriale, toate informațiile solicitate de acestea referitoare la impactul negativ asupra mediului, realizarea sistemului național de monitorizare integrată de fond și de impact, aplicarea programelor și a convențiilor internaționale în materie de mediu etc. În domeniile protecției împotriva radiațiilor ionizante, deșeurilor și substanțelor periculoase există obligația informării sau raportării periodice de date autorităților.

3.2. Informarea cetățeanului

Cunoașterea, pe calea informării adecvate, de către populație a problematicii protecției mediului, mai ales în contextul transformării participării publicului într-un instrument juridic și procedură administrativă tot mai importantă de gestionare a poluării, cunoaște reglementări semnificative în ultima perioadă.

Directiva comunitară 90/313 privind libertatea de acces la informație în materie de mediu, a consacrat principiul că informația de mediu trebuie să fie accesibilă oricărei persoane fizice ori juridice, fără ca acestea să fie ținute să justifice un interes. Refuzul de a le comunica trebuie să fie motivat și justificat prin protejarea secretelor enumerate în art. 3-2 al Directivei.

În dorința de armonizare cu reglementările comunitare în materie, legislația românească a asimilat deja unele elemente în acest sens. Astfel, accesul la informațiile privind calitatea mediului este considerat o garanție a dreptului fundamental la un mediu sănătos (art. 5 lit. a din Legea nr. 137/1995).

De asemenea, instruirea și educația populației sunt considerate modalități de implementare a principiilor și elementelor strategice de protecție a mediului (art. 4 lit. b). Autoritatea centrală de mediu pune la dispoziția celor interesați datele centralizate privind starea de mediu, programele și politica națională în materie (art. 64 lit. e).

În cazul aurotizării administrative a activităților economice și sociale cu impact asupra mediului aducerea la cunoștință și dezbaterea publică a raportului studiului de impact reprezintă o etapă obligatorie a procedurii de eliberare a acordului și/sau autorizației de mediu.

Accesul publicului la informația de mediu în scopul participării sale la elaborarea și luarea deciziilor în materie este reglementat și de legislația sectorială. Semnificative sunt, în acest sens, prevederile legale din domeniul gospodăririi și protecției apelor. La nivel de principiu, Legea apelor (nr. 107/1996) a stabilit că persoanele fizice și juridice au acces la informațiile ce constituie Fondul național de date de gospodărire a apelor, în mod gratuit (art. 35-6). Furnizarea de astfel de informații poate fi refuzată, motivat, în cazul în care acestea afectează: a) siguranța națională; b) desfășurarea unor acțiuni în curs de urmărire penală sau de judecată; c) confidențialitatea industrială și comercială. Prin aceasta se înțeleg situațiile în care se dezvăluie și se folosesc secrete de comerț, într-o manieră contrară practicilor comerciale (art. 35-7 din Legea nr. 107/1996). Procedura privind mecanismul de acces la informația de gospodărire a apelor a fost aprobată prin Ordinul nr. 281/1997 al ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului. Conform documentului, accesul publicului la informația deținută de unitatea de gospodărire a apelor privind starea de calitate a resursei de apă, condițiile de restricționare la sursa de apă, măsurile privind prevenirea, diminuarea și controlul poluării sau a unor fenomene hidrologice periculoase prezintă o importanță deosebită în procesul utilizării și punerii în aplicare a strategiei de gospodărire a apelor. Informația vizează atât cunoașterea impactului negativ potențial al ecosistemului acvatic asupra comunității sau a unei părți din aceasta, cât și participarea publicului – în deplină cunoștință – la actul decizional în activitatea de gospodărire a apelor (art. 1 și 2 din Ordinul nr. 281/1997).

4. Bilanțul de mediu (ecoauditul)

Ca instrument de management (gestiune) a mediului, bilanțul de mediu (ecoauditul) constă în evaluarea sistematică, periodică și obiectivă a performanțelor sistemelor de gestiune și echipamentelor unei unități economice sau sociale, în scopul de a supraveghea incidențele activităților sale asupra mediului. În înțelesul Legii nr. 137/1995, bilanțul de mediu reprezintă o procedură de a obține informații asupra cauzelor și consecințelor efectelor negative cumulate anterioare și anticipate, care face parte din acțiunea de evaluare a impactului asupra mediului. Această evaluare permite titularilor de activități să le gestioneze în mod corespunzător, în condițiile respectării dispozițiilor legale de protecție a mediului, precum și să aprecieze potențialele pericole de producere a prejudiciului ecologic. Bilanțul nu se substituie studiilor de impact, studiilor de pericol, de siguranță sau altor proceduri administrative de acest gen.

Procedura de realizare a bilanțurilor de mediu a fost aprobată prin Ordinul nr. 184/1997 al ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului. În funcție de gradul de

impact asupra mediului sunt prevăzute trei tipuri de bilanțuri de mediu, care nu se exclud reciproc și pot fi executate consecutiv sau concomitent: bilanț de mediu de nivel 0, bilanț de mediu de nivel I și bilanț de mediu de nivel II. Această procedură se completează cu Reglementarea privind evaluarea poluării mediului (aprobată prin Ordinul nr. 756/1997 al ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului) și prin care s-au stabilit procedurile și normele tehnice privind identificarea prejudiciilor aduse mediului, în scopul determinării responsabilităților pentru remedierea acestora.

5. Instrumente de gestiune aposteriori a poluărilor

Prevenirea și combaterea poluării reprezintă o activitate complexă, multidimensională, desfășurată de-a lungul mai multor faze, fiecare cu obiective proprii și instrumente și mijloace specifice de realizare. În acest context general, oricât de perfecte ar fi măsurile de prevenire acestea nu pot conduce la eliminarea totală a poluării, iar desfășurarea normală a activităților economico-sociale, în limitele normelor și reglementărilor legale în materie presupune existența unui minim acceptat de impact asupra mediului. Dar dreptul poate interveni numai când această poluare este generată atunci când ea nu ar trebui să aibă loc, iar riscul de poluare trebuie prevăzut și gestionat în caz de producere.

5.1. Controlul aposteriori privește etapa care urmează autorizării activității, produsului ori obiectului cu risc pentru mediu. El este necesar pentru a verifica respectarea prescripțiilor stabilite prin actul de autorizare administrativă, cât și în vederea revizuirii conținutului în cazul în care apar elemente noi, necunoscute la data emiterii sale. Apoi, toate autorizațiile de mediu sunt valabile un termen limitat, după care trebuie reînnoite și cu această ocazie verificată îndeplinirea cerințelor legale.

Controlul constituie și principala formă de depistare și angajare a răspunderii juridice pentru nerespectarea reglementărilor privind protecția, conservarea și ameliorarea mediului. El poate conduce, de asemenea, la dispunerea încetării temporare sau definitive a activității lor generatoare de poluare, aplicarea de măsuri de urgență, formularea de recomandări pentru înscrierea în parametrii legali etc.

Astfel, sistemul de inspecție privind mediul este organizat de autoritatea centrală de protecție a mediului (art. 64 lit. e din Legea nr. 137/1995) și un „corp de control ecologic” este prevăzut de lege (art. 64 lit. s). Numeroase dispoziții ale legii-cadru se referă la controlul, urmat de dispunerea luării măsurilor necesare pentru respectarea prevederilor legale, efectuat de autoritățile de mediu în domeniile: gospodăririi deșeurilor (art. 23), aplicării reglementărilor privind regimul îngrășămintelor chimice și pesticide (art. 27), protecției apelor și ecosistemelor acvatice (art. 37), activităților generatoare de riscuri potențiale și/sau poluare atmosferică (art. 42 lit. f) ș.a.

De asemenea, în condițiile Ordonanței Guvernului nr. 4/1995, Ministerul Agriculturii și Alimentației exercită, prin laboratoare autorizate, controlul calității produselor de uz fitosanitar de fabricație internă și din import; laboratoarele autorizate de acest minister, Ministerul Sănătății și Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului efectuează controlul reziduurilor produselor de uz fitosanitar în soluri, în furaje, în ape, în

produse agroalimentare de origine vegetală și animală (art. 23 (3)). Unui control aposteriori sub raportul respectării normelor de protecție a mediului sunt supuse periodic autovehiculele, instalațiile industriale ș.a.

5.1. Planurile de urgență în caz de accident

Apariția unor cazuri de poluări accidentale necesită adoptarea anumitor măsuri urgente de limitare și înlăturare a efectelor și consecințelor negative produse asupra mediului. Acest lucru presupune, în vederea unei bune gestionări a situației de urgență, existența unor planuri, dinainte pregătite, după care să se acționeze eficient în cazuri de apariție a crizei.

Astfel, reglementările naționale și internaționale prevăd adeseori asemenea instrumente de acțiune împotriva poluării.

Așa, de exemplu, „Directiva SEVESO” (nr. 82/501) privind riscurile de accidente majore ale anumitor activități industriale obligă statele membre ale UE să ia măsurile necesare pentru ca orice fabricant angajat în activități care figurează pe o listă anexă să fie ținut a proba în orice moment autorității competente că a determinat riscurile de accidente majore existente, a luat măsurile de securitate adecvată și a informat, format și echipat persoanele care lucrează în locurile respective. Fabricanții trebuie să notifice autorităților competente informațiile relative la substanțele periculoase menționate pe o listă, de asemenea, anexată directivei, care intervin într-un stadiu sau altul al procedurii de fabricație sau care rezultă sub o formă sau alta. Totodată, trebuie stabilite planuri de urgență și de intervenție relative la ceea ce se poate petrece în exteriorul unităților respective, iar persoanele care ar putea fi afectate de către un accident major trebuie să fie informate asupra măsurilor de securitate și în privința comportamentului care trebuie adoptat în caz de accident.

În plan internațional o atenție deosebită este acordată accidentelor majore care se pot produce în zonele de frontieră. Aspectele esențiale ale problemei se referă la evaluarea consecințelor, consultarea și informarea statelor vecine asupra implicațiilor posibile ale acestora. Semnificative sunt, în acest context, cele două convenții de la Viena (1986) referitoare la notificarea rapidă a unui accident nuclear și, respectiv, la existența în caz de accident nuclear ori situație de urgență radiologică ori convențiile bilaterale de asistență reciprocă în caz de catastrofe ori accidente grave.

Legislația românească prevede asemenea instrumente de gestiune aposteriori a poluării, chiar dacă utilizarea lor este încă restrânsă și regimul lor juridic incomplet. Așa, de exemplu, autoritatea centrală pentru protecția mediului elaborează sistemul de notificare rapidă, în caz de poluare acută a atmosferei cu efecte transfrontiere (art. 42 lit g din Legea nr. 137/1995); programe de supraveghere a contaminării radioactive a mediului (art. 33 lit. c) etc. O dezvoltare semnificativă a acestui instrument tehnico-juridic se înregistrează în materia gospodăririi și protecției apelor. Legea nr. 107/1996 și Ordinul ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului nr. 278/1997 au stabilit obligațiile și Metodologia-cadru de elaborare a planurilor de prevenire și combatere a poluărilor accidentale la folosințele de apă potențial poluatoare.

Folosințele de apă selectate de filialele bazinale ale Regiei (companiei) Autonome „Apele Române” ca reprezentând un potențial de poluare semnificativ sunt obligate să elaboreze planuri proprii de prevenire și combatere a poluărilor accidentale. Orice folosință potențial poluatoare sau la care se pot produce evenimente ce pot conduce la poluarea accidentală a resurselor de apă trebuie, de asemenea, să elaboreze planuri de prevenire și combatere a poluărilor accidentale.

De asemenea, unitățile care folosesc apa, pe baza fișelor de poluanți potențiali, vor elabora și un program de combatere a efectelor poluărilor accidentale ce se produc de unitățile amplasate în amonte.

III. PÎRGHIILE ECONOMICE ȘI FISCALE DE PROTECȚIE A MEDIULUI

Protecția mediului pe calea diverselor măsuri juridico-economice și instituționale a constituit una dintre preocupările constante ale gândirii și strategiilor ecologice. Ea și-a găsit expresia în numeroase poziții teoretice și experiențele practice naționale.

Dacă am avea, de pildă, în vedere situația din SUA, unul dintre pionierii protecției mediului și conservării naturii, am putea distinge două poziții fundamentale: pe de o parte, gândirea convențională având în centrul său ideea că modul cel mai sigur de ocrotire a naturii îl constituie reglementările stabilite de stat, iar, pe de alta, așa-numiții *public choice theorists*, cu o influență tot mai considerabilă în viața politică și universitară americană, care se pronunță în favoarea unei alte soluții. În această din urmă perspectivă, piața liberă și proprietatea privată oferă cele mai bune și sigure garanții pentru protecția factorilor de mediu și conservarea naturii: numai cei răspunzători în mod pecuniar și direct sunt considerați ca suficient de interesați pentru a realiza o administrare corespunzătoare a mediului.

1. Protecția mediului - o responsabilitate, în primul rând, publică

Concepția clasică și măsurile preconizate de aceasta în favoarea mediului se inspiră, într-o primă ipostază, dintr-un principiu exprimat lapidar în formula a „ordona și controla”. Elementele sale sunt relativ simple: stabilirea de norme obligatorii în materie de mediu și cerința ca organismele guvernamentale și sistemul judiciar să asigure aplicarea lor deplină. Este vorba, de pildă, de fixarea de norme de emisie, utilizarea obligatorie de tehnici antipoluante specifice, interdicția anumitor produse.

Principalul defect al acestei abordări constă în aceea că măsurile preconizate nu oferă decât o alegere limitată a mijloacelor de utilizat pentru aplicarea lor și antrenează o repartitie inechitabilă a costurilor luptei împotriva poluării.

Așa cum se remarcă în numărul special al cunoscutei publicații *The Economist* din 2 septembrie 1989, consacrat problematicii costului mediului (*Costing the earth*) „reglementarea privind protecția mediului tinde a instaura mai degrabă un prag inferior, decât unul superior și, ca atare, nu incită poluatorii să deverseze mai puține substanțe poluante în atmosferă ori ape, decât minimum autorizat și nici pe antreprenori să pună la

punct tehnici și tehnologii noi, capabile să coboare poluarea la niveluri inferioare pragurilor fixate”.

Totodată, de cele mai multe ori, regulile astfel prestabilite pot să apară mai severe pentru noii veniți într-o ramură de activitate economică, decât pentru agenții economici deja existenți și astfel se pot descuraja investițiile, chiar dacă ar fi vorba de procedee mai „curate decât cele vechi”. Și totuși, în ciuda inconvenientelor pe care le prezintă, instituirea de norme imperative rămâne instrumentul cel mai larg utilizat în politicile și strategiile mediului elaborate și aplicate de state.

În plan teoretic, o asemenea poziție a fost adoptată de gândirea economică convențională, având ca punct de pornire ideile lui Paul Samuelson, laureat al Premiului Nobel pentru economie, conform cărora piața nesupusă reglementărilor statale nu poate asigura o ocrotire corespunzătoare a mediului; elementele naturale - precum aerul și apele curate - sunt bunuri colective, a căror valoare nu este reflectată în mod adecvat de procesele pieței (desigur aici intră în discuție numai elementele naturii apropiabile din punct de vedere juridic, respectiv cele care constituie *res propriae*).

Sursele potențiale de poluare nu iau în considerare costurile sociale ale acțiunilor lor, ci numai costurile suportate de ele însele; mai mult decât atât, întrucât eforturile de menținere a unui mediu curat aduc beneficii și celor care nu contribuie la finanțarea lor, există tendința de a beneficia de asemenea gratuități.

Similar, atunci când piețele nu pot reflecta prompt beneficiile conservării diversității biologice ori salvării anumitor specii este probabil ca proprietarii privați să nu fie dispuși să contribuie pecuniar la ocrotirea naturii. Ca atare, fără intervenția statului, mediul nu poate fi protejat și conservat într-o măsură suficientă.

Preluarea și dezvoltarea unei asemenea concepții și în plan european (mai ales în cadrul OCDE și UE) s-a exprimat prin afirmarea unei reglementări de incitare, bazată pe principiul economico-juridic poluatorul-plătitor. Ea exprimă, în primul rând, cerința ca poluatorul să plătească prețul real al reducerii ori eliminării poluării pe care o provoacă, acordându-i totodată o mai mare libertate în determinarea mijloacelor de folosit pentru atingerea nivelurilor de poluare admise ori normele de calitate specifice, ceea ce îi permite diminuarea costului menținerii poluării la un anumit prag.

Așa, de exemplu, în cadrul Uniunii Europene, după ce în cadrul primelor patru programe de acțiune în materie de mediu s-a promovat mai ales abordarea reglementară, cel de-al V-lea program (elaborat pentru perioada 1993-2000) „în vederea implementării fundamentale a tendințelor și practicilor actuale și de a angaja toate sectoarele societății în spiritul împărțirii responsabilităților” a concluzionat că trebuie să se ajungă la un ansamblu mai diversificat de mijloace de acțiune. În acest sens, instrumentele promovate au fost clasificate în patru categorii:

- 1) instrumente legislative (dovedite eficace în privința fixării de niveluri ridicate de protecție a mediului și sănătății publice, în special în caz de riscuri deosebite);
- 2) instrumente economice („internalizând” costurile ecologice externe, aceste instrumente - măsuri economice și fiscale, antrenarea răspunderii civile etc - urmăresc să incite producătorii și consumatorii să utilizeze resursele naturale

de o manieră responsabilă, să evite să polueze și să producă deșeuri. Totodată, instrumentele economice permit să se „corijeze prețurile”, astfel încât produsele și serviciile care respectă calitatea mediului să nu fie penalizate în raport cu cele care se dovedesc mai poluante ori care antrenează un gaspilaj al resurselor);

3) instrumente de „ajutor orizontal”;

4) reglementările așa-zis stimulatorii prevăd drepturile de emisie a poluanților; taxe care să afecteze produsele generatoare de poluare (când sunt consumate sau aruncate), taxă specială pentru eliberarea de permise ori autorizații pentru întreprinderi ori produse, sisteme de depozite în bani recuperabile, care stabilesc plata în avans a unui drept pentru eliminarea impură, însoțită de posibilitatea de rambursare, facilități financiare etc.

2. Măsuri stimulatorii economice și fiscale

Așa cum remarca un specialist, nu este posibil (și nici de dorit) să se pună un jandarm în spatele fiecărui cetățean, iar apoi nu trebuie ignorat faptul că acest supraveghetor public poate să fie purtătorul unui interes personal, mai mult sau mai puțin puternic, dar care să afecteze aplicarea normelor de protecție.

În fața unei asemenea situații, legislațiile naționale și practice ale diferitelor state au experimentat și aplică o serie de pârghii economice și fiscale precum: taxele, subvențiile, sistemele de consignație și bursele de poluare.

2.1. Taxele sunt folosite frecvent pentru penalizarea produselor ori activităților care aduc atingeri mediului. Adeseori, atunci când nu se vrea să se interzică un produs, ci numai limitarea utilizării sale, acest din urmă obiectiv se poate realiza pe calea instituirii unor taxe suplimentare, care să-i amplifice costul. Este o metodă, de regulă, preferată politicilor de cote ori contingentări, considerate drept foarte birocratice.

În raport cu scopul direct urmărit taxele pot să se prezinte în următoarele ipostaze:

1. Taxe percepute după cantitatea ori calitatea substanțelor poluante eliberate în mediu;

2. Taxe percepute pe produsele care sunt poluante, fie în timpul fabricării acestora, fie în timpul utilizării lor; de asemenea, pot fi taxate produsele devenite învechite, pentru care a fost introdus un sistem de eliminare;

3. Diferențierea taxelor pentru a favoriza un produs relativ curat prin introducerea unei taxe pentru un produs echivalent, care este poluant; diferențierea permite practicarea de prețuri mai avantajoase pentru produsele curate;

4. Redevențe utilizate pentru acoperirea cheltuielilor colectivității, de pildă pentru tratarea deșeurilor;

5. Taxe administrative plătite pentru diverse servicii administrative, precum înregistrarea produselor chimice ori pentru aplicarea anumitor reglementări.

Cunoscând o diversitate de ipostaze în diferitele țări, aceste taxe urmăresc, de regulă, două obiective principale. Este vorba, mai întâi, de funcția de colectare de fonduri într-un scop dat; în acest sens, nivelul taxelor este relativ scăzut (de exemplu, taxele asupra produselor petroliere și chimice din S.U.A., care alimentează Fondul de resorbție

a descărcărilor periculoase, ori redevențele pentru zgomotul aeronavelor, care servesc la indemnizarea riveranilor sau taxa parafiscală asupra poluării atmosferice în Franța). În al doilea rând, taxele sunt chemate să stimuleze un nou comportament favorabil față de problemele protecției mediului. Pentru atingerea acestui scop, este necesar ca nivelul taxelor să fie ridicat și apare mai ales ca o penalizare a activității negative pentru ocrotirea naturii. Este, de pildă, cazul redevențelor pentru poluarea apei, percepute în Franța ori Olanda, taxa italiană asupra pungilor de plastic nedegradabile, taxele finlandeză și norvegiană asupra ambalajelor nerefolosibile.

Dimpotrivă, nerespectând aceste cerințe, experiențele austriacă și a țărilor scandinave în privința taxelor pentru îngrășăminte chimice ori pesticide au constituit un eșec. Pentru a evita asemenea situații, s-a optat, uneori, pentru a nu taxa decât suprapoluările, dar la un nivel deosebit de ridicat. Semnificativă este, în acest sens, redevența instituită în Olanda, în 1987, asupra excedentelor deșeurilor agroalimentare răspândite pe câmp, cele din Germania și Italia asupra poluării apei, care penalizează mai ales întreprinderile care exced normele regulamentare etc.

În unele state occidentale se manifestă tendința ca fiscalitatea ecologică să se substituie altor fiscalități. Așa, de exemplu, în Germania taxele asupra poluării autovehiculelor au înlocuit vechea taxă de circulație, fără ca fiscalitatea globală asupra mașinilor să fie modificată. În același context, noua taxă suedeză asupra oxizilor de azot produși de centralele electrice va fi în întregime redistribuită acestor centrale (în raport cu rata de energie produsă, astfel încât, centralele care, la o producție egală de energie, vor polua mai puțin, vor câștiga prin această redistribuire).

Mai mult decât atât, în Olanda s-a prevăzut chiar o modulație ecologică a TVA, de exemplu, taxând cu sume mai mari bunurile de echipament și cu altele mai mici reparațiile, în scopul de a frâna civilizațiile lui „totul e aruncat”. În unele țări se preferă, în materie agricolă, taxări ale supraconsumului de îngrășăminte ori pesticide, suprimarea taxei funciare asupra proprietăților fără construcții (în scopul de a favoriza, pe cale fiscală, agricultura extensivă în zone defavorizate).

De exemplu, creșterea extensivă a animalelor, pe mari suprafețe, este penalizată prin taxa funciară, în timp ce creșterea industrială de porci ori păsări, foarte intensivă, nu numai că este scutită de această taxă, dar și de taxa profesională plătită de uzine).

O problemă ridicată în practică este aceea a posibilităților de comensurare și aplicare corectă a taxelor instituite. Așa cum demonstrează experiența unor țări, întinderea acestora trebuie să fie ușor de măsurat, altfel fiind de preferat renunțarea la aplicarea lor, cum a procedat Olanda, în 1988, în privința unei redevențe asupra zgomotului industrial (stabilită în anul 1983).

Ideile de inovare nu lipsesc nici în acest domeniu, astfel că unii se pronunță pentru o revoluție fiscală și mai profundă, pornind de la respingerea actualului sistem fondat pe taxarea activității. Ar fi bine, ca atare, să se aplice taxe asupra energiei, materiilor prime, poluărilor, cu alte cuvinte, asupra tot ce este rar și ar diminua considerabil sarcinile fiscale și sociale care apasă asupra activității economice și sociale. Fiscalitatea actuală ar favoriza industria hipermecanizată, agricultura hiperintensivă, gaspilajul bunurilor de

consum în detrimentul cheltuielilor pentru mediu, pe de o parte, și ar aduce prejudicii ocupării muncii, pe de alta.

Într-o asemenea perspectivă, ecologia și revendicările de locuri de muncă s-ar afla în aceeași ecuație.

Sunt, desigur, încercări bucolice de abordare a unei problematici deosebit de complexe și de dificile.

Importante semnificații prezintă în acest context pentru protecția și conservarea mediului și politica prețurilor, scutirile de taxe și subvenții, sistemele de consignație ori bursele de poluare.

3. Politica prețurilor în favoarea conservării mediului

Un important instrument economic de acțiune în favoarea protecției și conservării mediului îl constituie și politica în domeniul prețurilor. Frecvent, întrucât prețurile produselor nu reflectă costul pentru mediu al producției ori cel al emisiilor rezultate în urma folosirii acestora, el rămâne să fie suportat la nivelul întregii societăți. Ca atare, politicile în materie pot să garanteze luarea în calcul a costului pentru mediu pe care îl comportă bunurile și serviciile. Este, de exemplu, cazul în care statul este proprietarul ori controlează resursele naturale precum pădurile ori rezervele de minereu.

Această formulă poate să se repercuteze mai ales asupra prețurilor produselor de bază care provin din țările în curs de dezvoltare, care ar trebui astfel stabilite și percepute încât să reflecte corespunzător costurile ascunse legate de protecția mediului, atât la nivel local, cât și mondial.

4. Detaxările și subvențiile

Suprimarea taxelor pentru unele produse datorită semnificațiilor lor pentru ocrotirea naturii s-a dovedit o modalitate importantă de promovare a unor obiective ecologice. Astfel, ridicarea taxelor în cazul benzinei fără plumb a permis, în multe țări, stabilirea unor prețuri ale acesteia inferioare celor ale benzinei obișnuite, încurajând astfel utilizarea acestui combustibil curat. În același mod s-a procedat și în privința biocarburanților. De asemenea, o diminuare a fiscalității se practică și pentru autovehiculele care respectă norme de poluare mai stricte decât cele instituite pe cale legală.

În privința subvențiilor, menționăm cu titlu de exemplu ajutoarele financiare acordate la nivel național pentru epurarea apei și aerului, ori cele oferite la nivel comunitar pentru practicile agricole favorabile mediului. Principala formă de realizare a subvențiilor este reprezentată de fondurile pentru mediu, create pentru a finanța direct protecția naturii⁵⁸. Subvențiile sunt utilizate pentru acordarea de credite sau diminuarea dobânzilor aferente acestora. O formă inedită de incitație economică este experimentală în Danemarca, respectiv un „bonus ecologic”. Pe această cale se recompensează angajații ale căror acțiuni permit reducerea consumului de resurse naturale și a poluării aerului, apei sau a solului.

⁵⁸ Dintre țările europene, Austria cheltuie pentru protecția mediului cea mai mare proporție - aproape 2 la sută - din bugetul public.

5. Sistemele de consignație

Practicat de mai mult timp pentru ambalajele din sticlă, sistemul de consignație, prin reutilizarea acestora și rambursarea cheltuielilor, a fost extins în unele state și pentru sticlele din plastic și în Germania este preconizat pentru un larg evantai de ambalaje (pentru băuturi, detergenți, vopsele și lacuri etc.). Un sistem de depozitare a autovehiculelor este utilizat în Norvegia încă din anul 1978, în scopul de a evita răspândirea necontrolată a deșeurilor. Tot un fel de consignație este și procedeul conform căruia taxa plătită pentru uleiuri ori regeneratoare la momentul cumpărării este returnată în momentul reciclării lor. În sfârșit, de remarcat și ideea constituirii unei cauțiuni de către exploatanții carierelor de nisip ori de piatră, rambursată după repunerea în stare inițială a locului.

6. Bursele de poluare

Destul de controversat până în prezent, acest sistem nu a fost experimentat decât în SUA, în privința apei și aerului.

Chicago Board of Trade (cea mai mare bursă americană de materii prime) a inventat o piață a drepturilor de a polua; societățile americane pot, pe această piață, să cumpere asemenea drepturi care le permit să satisfacă exigențele de depoluare fără a investi ele înseși în procesele de depoluare. Drepturile de a polua vor fi vândute de către producătorii care și-au ameliorat propria situație, în sensul degajării de la valoarea economică adăugată pe care o pot ceda la alți exploatanți mai poluanți.

Principiul constă, în concret, în următoarele: o uzină poate epura mai mult decât i se cere și permite astfel alteia de a epura mai puțin, desigur contra unei anumite plăți. Se vând astfel creanțe de poluare. În SUA, s-au format chiar curtieri pentru a intermedia și facilita asemenea tranzacții. Bine conceput și corect aplicat, sistemul poate constitui o sursă importantă de economii.

Ca atare, unele uzine, pentru care costul epurării este scăzut, pot să-și permită o serie de economii pentru care costul ar fi, dimpotrivă, considerabil. În plan juridic, ediția Clean Air Act din SUA din 1990 a consacrat acest sistem.

Sistemul se dorește introdus și la nivel internațional, în domeniul reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră prin „permisele de emisie” negociabile, un stat putând vinde dreptul său de „a polua” la altul și chiar să se împrumute de la sine, în sensul de a reporta depășirile de emisie în viitor, asupra generațiilor următoare (borrowing). Principalul obstacol în realizarea unei „piețe mondiale” a permiselor de emisie va consta în modul de efectuare a controlului, de impunere, în caz de nerespectare, a obiectivelor propuse. Exemplul mecanismului intern din SUA în materia emisiilor de SO₂ nu este pertinent aici, întrucât în caz de depășire a „drepturilor de poluare”, autoritățile naționale pot aplica sancțiuni contravenționale sau chiar penale. Or, dreptul internațional public este lipsit de forța de constrângere necesară aplicării dispozițiilor sale. S-ar putea totuși replica faptul că preconizata piață – a permiselor de poluare contra bani – beneficiază de securitate juridică prin posibilitatea de identificare a obiectului însuși al contractului. Numai că suntem departe de a dispune de un sistem fiabil de măsurare a emisiilor și deci

și a aprecia eventuala fraudă asupra produsului vândut. Și enumerarea inconvenientelor ar putea continua.

7. Spre o reevaluare a soluției de piață ?

Contestarea poziției teoretice potrivit căreia, în absența intervenției statului, mediul ambiant nu este ocrotit în măsură suficientă, a condus la afirmarea alteia noi, care consideră că, pe termen lung, proprietatea privată este cel mai eficace mijloc de ocrotire a mediului. Accentul trebuie pus, în această nouă viziune, cu adepți mai ales în SUA, pe creșterea responsabilității proprietarilor privați, direct interesați în conservarea proprietății lor, sporindu-i astfel valoarea.

Chiar și în cazul administratorilor unui trust, managerii sunt ținuti să respecte cu diligență deosebită calitatea mediului, de nivelul căreia depinde, într-o anumită măsură, viitorul profesiei lor. În sfârșit, intervențiile statului pot constitui o piedică în calea inovațiilor tehnologice. Fără a ignora rolul deosebit de important al proprietății private și relațiilor economico-sociale pe care aceasta le generează, în protecția mediului, nu putem să nu remarcăm caracterul său limitat, cel puțin din două puncte de vedere. În primul rând este de observat că acesta nu se poate manifesta decât în privința elementelor de mediu apropiabile, precum pământul sau apele. În privința altora, ca de exemplu, aerul, biodiversitatea etc, rolul statului, ca reprezentant al interesului comun, general, rămâne hotărâtor. Apoi, teza funcției prioritare a proprietății private în ocrotirea mediului este valabilă mai ales în statele cu economie de piață dezvoltată. Pentru țările în situația de tranziție ecologică și economică, rolul acesteia este însă redus, dar în curs de consolidare, o dată cu accelerarea cursului reformei.

Sunt considerații care relevă importanța crescândă a pârghiilor economico-fiscale în protecția și conservarea mediului.

8. Marca-verde (eco-label)

În țările occidentale, ca expresie a viziunii în plină afirmare conform căreia important este a descoperi și preveni problemele ecologice înainte ca acestea să se manifeste, în loc de a reacționa prin mijloace care ar putea fi costisitoare se acordă o însemnătate crescândă etichetajului (mărcii) ecologice. Etichetajul ecologic reprezintă un instrument ecologic de promovare a produselor favorabile mediului, făcând apel la preocupările publicului și prudența producătorilor. O atare metodă cere producătorilor să experimenteze întregul ciclu al vieții produsului (producere, distribuire, utilizare, eliminare) în scopul de a preveni degradarea mediului în toate stadiile și cu privire la toate sectoarele: aer, apă, sol.

Sistemul a fost practicat pentru prima dată în Germania (prin apariția mărcii „îngerul albastru” în 1978), s-a extins apoi în Norvegia, Suedia și Finlanda în cadrul Consiliului Nordic, în Austria, Portugalia, Franța ș.a. În cadrul Uniunii Europene a fost adoptat Regulamentul 880/92 la 22 martie 1992 pentru a crea un sistem comunitar de eco-label bazat pe participarea voluntară a fabricanților. Punctul slab constă în faptul că aceste sisteme sunt foarte dificil de administrat, datorită, în principal, nevoii de evaluare globală a ciclului de viață întreg al produsului.

9. Situația din România

În țara noastră, folosirea instrumentelor economico-fiscale în protecția mediului se află în stare incipientă, deși experiențele de acest gen sunt cunoscute de mai mult timp. Astfel, printr-o lege din 17 mai 1892, se înființează „Fondul pentru punerea în valoare a pădurilor statului”, ca fond special format prin prelevarea anual a unei sume de 2% din veniturile brute în bani ale tuturor vânzărilor de lemne din pădurile statului. Pus la dispoziția Ministerului Agriculturii, acesta era utilizat, în principal, pentru reglementarea exploataării în stadiul de lucrări folositoare pentru punerea în valoare a pădurilor.

În ultimii ani, se remarcă tendința creării unor fonduri speciale alimentate prin taxe și alte contribuții financiare și folosite pentru finanțarea a diferite proiecte în materie sau altor pârgii economice.

În plus, Legea nr.137/1995 creează un cadru juridic general al promovării instrumentelor economico-fiscale. Astfel, în art.4 lit.d din lege, printre „modalitățile de implementare a principiilor și elementelor strategice” este enumerată și „introducerea pârgurilor economice stimulative sau coercitive”. Totuși, sunt utilizate cu precădere facilitățile fiscale (scutirile de taxe și impozite, reducerea acestora etc) și mai puțin este avut în vedere rolul disuasiv al unor asemenea instrumente. Așa, de pildă, guvernul poate acorda reduceri sau scutiri de taxe, impozite, precum și alte facilități fiscale pentru titularii activităților care înlocuiesc substanțele periculoase în procesul de fabricație sau investesc în procesele tehnologice și produse care reduc impactul sau riscul de impact negativ asupra mediului, ca și pentru cei care realizează măsurile speciale de protecție, conservare și reconstrucție ecologică (art.64 lit.1); sunt scutiți de impozit deținătorii de orice titlu de suprafețe terestre și acvatice supuse unui regim de conservare ca habitate naturale sau pentru refacere ecologică, iar cei particulari vor fi compensați în raport cu valoarea lucrărilor de refacere întreprinse (art.3.4.).

Trebuie remarcat însă că aceste cazuri nu sunt limitative, legea conferind autorității centrale pentru protecția mediului competență și obligația de a pregăti, în colaborare cu Ministerul Finanțelor, „aplicarea de noi instrumente financiare care favorizează protecția și îmbunătățirea calității factorilor de mediu, în conformitate cu cele aplicate pe plan internațional” (art. 64 lit.n).

Reglementările speciale consacră mai ales o serie de fonduri specializate (utilizate pentru subvenții) și acordarea unor prime stimulatoare și a unor „mecanisme economice”, constând în stimularea economică a acțiunilor de protecție și conservare și descurajarea activităților contrare (deocamdată prezent doar în domeniul apelor, prin Legea nr. 107/1996).

9.1. Fondul apelor

A fost instituit prin art. 14 din Hotărârea Guvernului nr. 1001/1990 privind stabilirea unui sistem unitar de plăți pentru produsele și serviciile de gospodărire a apelor.

Reluat prin noua Lege a apelor (nr. 107/1996) fondul apelor se constituie din taxe și tarifele pentru serviciile de avizare și autorizare, precum și din penalitățile ce se

aplică utilizatorilor de apă în condițiile stabilite de lege. Este un fond special, extrabugetar, gestionat prin buget separat, elaborat de Regia Autonomă Apele Române.

Împreună cu alte surse, fondul este folosit pentru susținerea financiară a realizării Sistemului național de supraveghere cantitativă și calitativă a resurselor de apă, lucrărilor publice privind apărarea de inundații și alte calamități naturale, celor de protecție a bazinelor hidrografice, acordării de bonificații etc.

Totodată, fondul contribuie la finanțarea investițiilor privind lucrările, construcțiile sau instalațiile de gospodărire a apelor, reprezentând un element important al mecanismului economic din acest domeniu.

9.2. Fondul de ameliorare a fondului funciar

A fost creat prin art. 67 și 71 din Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, la dispoziția Ministerului Agriculturii și Alimentației și Ministerului Mediului.

Scopul instituirii sale este acela de a asigura fondurile necesare pentru cercetarea, proiectarea și executarea lucrărilor prevăzute în proiectele de amenajare, ameliorare și punere în valoare a terenurilor degradate și poluate, cuprinse în perimetrele de ameliorare.

Surse de constituire: taxele percepute pentru aprobarea scoaterii definitive a terenurilor din circuitul agricol și silvic.

9.3. Fondul special pentru dezvoltarea sistemului energetic

Instituit prin Ordonanța Guvernului nr. 29/1994, se constituie din taxele de dezvoltare cuprinse în tarifele în vigoare stabilite pentru energia electrică și termică livrate de Regia Autonomă de Electricitate RENEL consumatorilor din economie. Veniturile astfel realizate se colectează de R.A. RENEL într-un cont special, pe măsura încasării contravalorii energiei electrice și termice livrate consumatorilor și sunt apoi virate Fondului special. Nelivrarea în termen, în contul special de către R.A. RENEL a sumelor reprezentând taxa de dezvoltare se penalizează cu 0,3 % pentru fiecare zi de întârziere.

Elaborarea și administrarea Fondului special se face, în condițiile Legii nr. 10/1991 privind finanțele publice, de către Ministerul Industriilor.

Fondul se utilizează pentru finanțarea, printre alte categorii de investiții din sistemul energetic, a lucrărilor pentru mărirea gradului de siguranță în funcționarea capacităților existente și a lucrărilor pentru protecția mediului la obiective din sectorul energetic.

Bugetul Fondului special pentru dezvoltarea sistemului energetic se aprobă anual ca anexă la legea bugetului de stat.

9.4. Primele de împădurire

Instituite prin Legea nr. 83/1993 privind sprijinul acordat de stat producătorilor agricoli și acordate conform Normelor metodologice privind acordarea de la bugetul de stat a primelor de împădurire potrivit Legii nr. 83/1993, aprobate prin H.G. nr. 532/1994.

În conformitate cu dispozițiile Legii nr. 83/1993 privind sprijinul acordat de stat producătorilor agricoli, pentru suprafețele care se vor împăduri ca măsură antierozională sau având ca scop crearea de perdele de protecție, proprietarii și alți deținători legali de terenuri beneficiază, în compensație, de prime de împădurire care se suportă de la bugetul de stat și se acordă prin intermediul ocoalelor silvice. Primele de împădurire se pot acorda, în condițiile Legii nr. 83/1993, proprietarilor sau deținătorilor legali de terenuri, care fac dovada dreptului de proprietate asupra terenurilor respective cu titlu de proprietate sau cu adeverință eliberată de comisia locală constituită în baza Legii fondului funciar nr. 18/1991 și cu procesul-verbal de punere în posesie.

Organele abilitate să stabilească, la cererea proprietarilor și a altor deținători legali de terenuri, suprafețele care se vor împăduri ca măsură antierozională sau având ca scop crearea de perdele forestiere de protecție sunt ocoalele silvice, filialele silvice și Institutul de cercetări și amenajări silvice din structura Regiei Autonome a Pădurilor ROMSILVA.

Primele de împădurire reprezintă valoarea lucrărilor executate pentru realizarea de împăduriri ca măsură antierozională sau având ca scop crearea de perdele forestiere de protecție, calculată de către Regia Autonomă a Pădurilor ROMSILVA, pe baza normelor și a tarifelor proprii utilizate la astfel de lucrări începând de la întocmirea documentației tehnico-economice, pregătirea terenului, plantarea și întreținerea culturilor până la reușita definitivă, inclusiv lucrările de protejare a culturilor prin împrejmuiri, consolidări de terenuri și altele de acest gen.

9.5. Fondul de conservare și regenerare a pădurilor (înstituit prin Codul Silvic, Legea nr.26/1996) este prevăzut să se constituie la Regia națională a pădurilor.

Sursele de formare sunt:

- a) contravaloarea terenurilor scoase definitiv din fondul forestier;
- b) contravaloarea pierderilor de creștere determinate de exploatarea arborilor înainte de vârsta exploatabilității stabilită prin amenajamentele silvice în cazul terenurilor prevăzute la litera a, precum și despăduriri pentru daune produse fondului forestier;
- c) tarife pentru efectele favorabile determinate de funcțiile de protecție ale pădurilor.
- d) 20-25 din încasările realizate din valorificarea masei lemnoase.
- e) alocații de la bugetul de stat

Scopul fondului este acela de a facilita cumpărarea și împădurirea unor terenuri, precum și pentru gospodărirea cu prioritate a unor păduri cu funcții speciale de protecție (art.63 din Legea nr.26/1996)

9.6. Fondul de protecție a vânatului

Înstituit prin Legea fondului cinegetic și a protecției vânatului (nr. 103/1996), acest fond se constituie din următoarele surse:

- a) venituri realizate din atribuirea gestionării fondurilor de vânătoare;
- b) despăgubiri pentru daunele aduse fondului cinegetic prin fapte;
- c) donații și sponsorizări;
- d) alte venituri

Administrat de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, **Fondul de protecție a vânatului** se utilizează pentru: acțiuni de refacere a potențialului biogenetic al unor fonduri de vânătoare, combaterea unor epizootii la vânat; stimularea activității de combatere a braconajului; organizarea de acțiuni științifice; finanțarea unor proiecte, studii și cercetări în domeniul cinegetic ș.a.

9.7. Fondul național de mediu

În forma inițială, adoptată de Camera Deputaților, la 4 octombrie 1994, Legea protecției mediului prevedea constituirea unui Fond național de mediu, ca fond special extrabugetar, administrat și utilizat de către autoritatea centrală de mediu. Sursele de alimentare erau reprezentate de: taxele de autorizare, cote din profitul anual net la unor agenți economici care utilizează resurse naturale (redevențe), vărsăminte, donații, asistență financiară etc. Utilizarea sa urma să fie făcută în scopul susținerii financiare, prin subvenții, credite cu dobândă mică pe termen scurt și garanții pentru împrumuturi a activităților favorabile protecției mediului.

Din păcate, textul final al Legii nr.137/1995 nu a mai reținut acest important instrument de promovare a protecției mediului, ca urmare a intervenției Senatului și Comisiei de mediere.

De precizat că acest instrument economic de promovare a protecției mediului va cunoaște noi dezvoltări, precum Fondul pentru gospodărirea deșeurilor radioactive și dezafectare. Realizarea sa rămâne însă o cerință esențială a procesului de integrare europeană a României.

9.7.1. Propunerea legislativă privind constituirea, administrarea și utilizarea Fondului Național de Mediu. În contextul preocupărilor vizând integrarea euroatlantică a trebuit să fie admisă ideea instituirii unui asemenea instrument juridico-economic de protecție a mediului. Preconizatul act normativ și-a stabilit drept obiectiv finanțarea complementară a acțiunilor de prevenire, limitare și înlăturare a degradării calității mediului și a ecosistemului. La baza sa se află regulile: specificității (determinată de o definire precisă a termenilor și obiectivelor sale în plan național, tratarea echidistantă a participanților la constituirea FNM, ca și a tuturor beneficiarilor), statutul de instrument financiar specific cu infrastructură proprie, calitatea de mijloc financiar complementar în realizarea obiectivelor de dezvoltare durabilă.

Drept surse de alimentare a FNM sunt prevăzute: impozite și taxe (pentru producerea energiei, exploatarea și valorificarea resurselor minerale sau biologice, emiterea acordurilor și/sau autorizațiilor de mediu etc.), iar ca obiective finanțate pe această cale: invenții cu caracter public pentru protecția mediului, subvenții pentru credite și dobânzi destinate unui atare obiectiv, finanțarea unor activități de informare și educație ecologică ș.a.. Sub raportul administrării, această funcție ar urma să fie îndeplinită de un Consiliu de Coordonare, iar gestiunea să se realizeze prin Trezoreria Statului.

9.7.2. Proiectul Legii privind constituirea și utilizarea Fondului de Mediu

În paralel cu propunerea legislativă și mai ales sub presiunea cerințelor de integrare europeană, Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului a elaborat proiectul Legii

privind constituirea și utilizarea Fondului de Mediu. În funcție de nivelul de formare și destinațiile conferite se preconizează constituirea unui Fond Național de Mediu la nivel central și fonduri locale de mediu.

Fondul Național de Mediu ar fi un fond special extrabugetar format din impozite și taxe (pentru activități consumatoare de resurse naturale, emisiile care depășesc limitele admise, activitățile de risc etc.), amenzi contravenționale, subvenții, donații, asistență financiară externă ș.a. și destinat investițiilor publice în domeniul protecției mediului, acordarea ori garantarea de credite avantajoase, compensații, finanțarea proiectelor de instrucție și educație ecologică etc. Fondul urma să fie coordonat, administrat și controlat de Autoritatea centrală pentru protecția mediului.

Fondurile locale de mediu, administrate de consiliile locale cu acordul agențiilor teritoriale pentru protecția mediului ar urmări finanțarea cu prioritate a activităților cuprinse în strategiile și propunerile locale de protecție a mediului.

CAPITOLUL VII

REGLEMENTĂRI TEHNICE ȘI PROCEDURI SPECIALE

I. REGLEMENTĂRI TEHNICE

Legea nr. 137/1995 prevede printre modalitățile de implementare a principiilor și elementelor strategice și „elaborarea de norme și standarde”, armonizate cu reglementările internaționale pertinente și „introducerea programelor de conformare”.

Astfel, regimurile speciale ale activităților cu risc ecologic potențial sau cele referitoare la protecția și conservarea factorilor de mediu, naturali sau creați prin activități umane, promovează, ca instrumente de acțiune, stabilirea de norme tehnice, standarde de emisie sau de calitate, restricții și interdicții etc elaborate de autoritățile competente.

În prezent, reglementări tehnice, sub diverse denumiri: stasuri, normative, norme tehnice, liste etc. îndeplinesc acest rol. Cităm cu titlu de exemplu: Stasul nr. 4706-88 privind categoriile și condițiile tehnice de calitate ale apelor de suprafață, Normele tehnice de protecție a solului din 1977, Normativul C90-83 privind condițiile de descărcare a apelor uzate în rețelele de canalizare a centrelor populate ș.a.

Expresie a tehnicității inerente a dreptului mediului, datorită specificului obiectului său, reglementările tehnice impun o cooperare strânsă între juriști și oamenii de știință. Ultimii sunt chemați să realizeze o analiză critică a datelor, urmată de identificarea obiectivelor și elaborarea progreselor de atins. La rândul lor, juriștii trebuie să valideze opțiunea și să configureze mecanismele și procedurile adecvate pentru promovarea sa, manifestând o grijă deosebită pentru redactarea unor texte legale cât mai accesibile tuturor cetățenilor.

În privința programelor pentru conformare, acestea sunt definite de lege drept planuri de măsuri cuprinzând etape care trebuie parcurse în intervale de timp precizate în prevederile autorizației de mediu, de către autoritatea competentă, în scopul respectării reglementărilor privind protecția mediului. Astfel, acest instrument este utilizat, în legislația actuală, în două situații. Prima, prevăzută în art. 10 alin. 4 din Legea nr.137/1995, se referă la cazul activităților existente care nu întrunesc condițiile de autorizare. În această situație, autoritatea pentru protecția mediului dispune efectuarea bilanțului de mediu și stabilește programul pentru conformare de comun acord cu titularul. După expirarea fiecărui termen acordat, în caz de neconformare, autoritatea competentă pentru protecția mediului dispune încetarea activității respective, dispoziția de încetare fiind executorie.

A doua, stabilită prin art.14 alin. 2 din Legea nr. 137/1995, se referă la schimbarea destinației sau a proprietarului investiției, când, după revizuirea bilanțului de mediu, autoritatea competentă stabilește programul pentru coformare, iar fostul proprietar negociază cu noul proprietar asumarea unor obligații anterioare și compensațiile de care va beneficia prin aplicarea măsurilor de protecție și reconstrucție ecologică.

Evaluarea poluării mediului

Evaluarea și dimensionarea poluării produse factorilor de mediu constituie un proces complex, care cuprinde un ansamblu de proceduri și norme tehnice privind identificarea prejudiciilor provocate mediului, în scopul determinării responsabilităților pentru remedierea acestora.

Actuala Reglementare privind elaborarea poluării mediului a fost aprobată prin Ordinul nr. 756 din 3 noiembrie 1997 al ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului.

Două criterii sunt esențiale în acest context: pragurile de alertă (definite drept concentrații de poluanți în aer, apă, sol sau în emisii/evacuări, care au rolul de a avertiza autoritățile competente asupra unui impact potențial asupra mediului și care determină declanșarea unei monitorizări suplimentare și/sau reducerea concentrațiilor de poluanți din emisii/evacuări și pragurile de intervenție (concentrații de poluanți în aer, apă, sol sau în emisii/evacuări, la care autoritățile competente vor dispune executarea studiilor de evaluare a riscului și reducerea concentrațiilor de poluanți din emisii/evacuări).

Rolul acestora este clar stabilit prin reglementare în raport cu atitudinile impuse autorităților. Astfel, în privința pragurilor de alertă, acestea avertizează autoritățile competente asupra existenței, într-o anumită situație, a unei poluări potențiale în aer, apă sau sol, ori când concentrația unuia sau mai multor poluanți depășește un prag de alertă, autoritățile competente pot dispune, dacă se consideră necesar, o monitorizare suplimentară asigurată de către titularii activităților potențial responsabile de poluare, fie prin sisteme proprii, fie prin unități specializate. În același timp, autoritățile competente vor solicita și vor urmări introducerea unor măsuri de reducere a concentrațiilor de poluanți din emisii/evacuări.

La rândul lor, pragurile de intervenție sunt pragurile de poluare la care autoritățile competente:

- a) apreciază oportunitatea și solicită, dacă este necesar, executarea studiilor de evaluare a riscului;
- b) investighează consecințele poluării asupra mediului;
- c) impun reducerea poluării, astfel încât concentrațiile de poluanți în emisii/evacuări să scadă la valorile prevăzute de reglementările în vigoare.

În fiecare situație se prezintă cerințele prelevării de probe și analizei acestora.

Reglementările privind poluarea solurilor se referă atât la folosința sensibilă, cât și la cea mai puțin sensibilă a terenurilor (în funcție de destinații), în funcție de valorile pragurilor de alertă și pragurilor de intervenție stabilite în anexa actului normativ. De asemenea, se prevăd măsurile pe care autoritățile trebuie să le întreprindă în caz de relevanță a pragurilor respective.

Reglementările privind evaluarea poluării aerului pornesc de la faptul că depășirea concentrațiilor maxime admise de poluanți, înscrise în reglementările legale, se consideră praguri de intervenție, iar pragurile de alertă pentru concentrațiile de poluanți în emisiile atmosferice și în aerul ambiental sunt stabilite la 70% din pragurile de intervenție ale aceluiași poluanți, luând în considerare perioada de timp relevantă în care trebuie să se măsoare aceste concentrații.

Relevanța pragurilor de alertă și de intervenție în procesul de interpretare și decizie al autorității competente determină următoarele situații:

- a) când concentrațiile de poluanți în emisiile atmosferice sau în aerul ambiental se situează sub pragurile de alertă, nu este necesară stabilirea unor măsuri speciale de către autoritatea competentă;
- b) când concentrațiile unui sau mai multor poluanți depășesc pragurile de alertă, dar se situează sub nivelurile de intervenție, pentru emisiile atmosferice sau pentru aerul ambiental, se consideră că există impact potențial asupra aerului. În aceste situații, autoritățile competente vor cere reducerea suplimentară a surselor identificate sau potențiale de poluare;
- c) când concentrațiile unui sau mai multor poluanți din emisiile atmosferice sau din aerul ambiental depășesc pragurile de intervenție se consideră că există impact asupra aerului. Când această situație se datorează emisiilor atmosferice provenind de la o singură sursă, autoritățile competente vor dispune reducerea concentrațiilor de poluanți, astfel încât să nu se depășească nivelurile de intervenție. Când emisiile atmosferice provin de la mai multe surse sau când aerul ambiental este poluat peste pragul de intervenție și nu este imediat posibilă identificarea principalei cauze a poluării, autoritățile competente vor dispune monitorizarea suplimentară pentru identificarea surselor poluării. După identificarea acestor surse, autoritățile competente vor dispune reducerea concentrațiilor de poluanți în emisii, astfel încât să nu se depășească pragurile de intervenție. Dacă este necesar, autoritățile competente vor stabili obiective de remediere pentru concentrațiile de poluanți în emisii atmosferice sau în aerul ambiental, care să se situeze sub valorile pragului de intervenție.

Reglementarea privind evaluarea poluării apelor de suprafață și subterane

În domeniul poluării apelor, pragurile de alertă și pragurile de intervenție reprezintă:

- a) depășirile concentrațiilor maxime admise de poluanți, prevăzute de reglementările în vigoare, reprezintă pragurile de intervenție pentru poluarea apelor de suprafață și subterane, precum și pentru evacuările de ape uzate;
- b) pragurile de alertă pentru concentrațiile de poluanți în apele de suprafață sau subterane, precum și evacuările de ape uzate reprezintă 70% din pragurile de intervenție ale aceluiași poluanți;
- c) importanța poluării apelor de suprafață și subterane, precum și a evacuărilor de ape uzate cu substanțe chimice și alți agenți poluanți, care nu sunt înscrise

în reglementările legale existente, vor fi estimate prin studii efectuate de instituții specializate și costul acestora va fi suportat de către unitatea poluatoare.

Relevanța pragurilor de alertă și de intervenție în procesul de interpretare și decizie al autorității competente determină următoarele situații:

- a) când concentrațiile de poluanți în apele de suprafață sau subterane, precum și în evacuările de ape uzate, se situează sub nivelurile de alertă, nu este necesară stabilirea unor măsuri speciale de către autoritatea competentă;
- b) când concentrațiile unuia sau mai multor poluanți depășesc pragul de alertă, dar se situează sub pragul de intervenție pentru apele de suprafață și subterane, precum și pentru evacuările de ape uzate, se consideră că există impact potențial asupra apelor. În aceste situații autoritățile competente pot dispune reducerea concentrațiilor de poluanți în evacuările de ape uzate și efectuarea unei monitorizări suplimentare a surselor identificate sau potențiale de poluare;
- c) când concentrațiile unuia sau mai multor poluanți din apele de suprafață sau subterane sau din evacuările de ape uzate depășesc pragul de intervenție, se consideră că există impact asupra apelor. Când poluarea provine dintr-o singură sursă, autoritatea competentă va dispune reducerea concentrațiilor de poluanți din evacuările de ape uzate, astfel încât acestea să nu depășească valorile pragului de intervenție. Când poluarea provine din contribuția mai multor surse și/sau nu este posibilă identificarea imediată a principalei cauze a poluării, autoritatea competentă va dispune monitorizarea suplimentară, pentru a identifica contribuția fiecărei surse la poluarea identificată și efectele cumulate ale acestora. În funcție de evaluarea efectelor cumulative, autoritatea competentă poate stabili reducerea concentrațiilor de poluanți în evacuările de ape uzate, fixând ca obiective de remediere concentrații de poluanți în evacuări situate sub valorile concentrațiilor maxime admise stabilite anterior prin actul de reglementare.

II. REGLEMENTAREA ACTIVITĂȚILOR ECONOMICE ȘI SOCIALE CU IMPACT ASUPRA MEDIULUI

Intervenția directă a dreptului pe calea reglementării activităților economice și sociale cu impact asupra mediului se exprimă sub trei forme principale: cerința procedurii de autorizare administrativă a acestor activități, stabilirea de regimuri speciale de gestiune și desfășurare a activităților cu risc ecologic potențial și prevederea de regimuri speciale de protecție și conservare a factorilor de mediu naturali sau creați prin activități umane.

Prima, reflectată în special în instituția studiului de impact ecologic, are un caracter de tehnică generală, aplicabilă în toate celelalte cazuri (inclusiv pentru promovarea regimurilor speciale) și, ca atare, va fi prezentată în cadrul acestui titlu. Celelalte două însă au o aplicație mai restrânsă, relativă la anumite cazuri de promovare a protecției. De pildă, Legea nr.137/1995 consacră regimuri speciale de gestionare și

gospodărire pentru activitățile privind substanțele și deșeurile periculoase, precum și alte deșeuri (cap. II, secțiunea a 2-a), îngrășămintele chimice și pesticidele (cap. II, secțiunea a 3-a), asigurarea protecției împotriva radiațiilor ionizante și securității surselor de radiații (cap. II, secțiunea a 4-a), precum și regimuri speciale de protecție a apelor și a ecosistemelor acvatice (cap. III, secțiunea 1), a atmosferei (cap. III, secțiunea a 2-a), a solului, a subsolului și a ecosistemelor terestre (cap. III, secțiunea a 3-a), a așezărilor umane (cap. III, secțiunea a 5-a) și regimul ariilor protejate și a monumentelor naturii (cap. III, secțiunea a 4-a).

În consecință, acestea din urmă vor fi analizate în cadrul părții speciale a dreptului mediului, în contextul protecției prin forme specifice a mediului.

1. PROCEDURA DE EVALUARE ȘI AUTORIZARE A ACTIVITĂȚILOR ECONOMICE ȘI SOCIALE CU IMPACT ASUPRA MEDIULUI

Printre mijloacele juridice, folosite pe scară tot mai largă în vederea asigurării protecției mediului și conservării naturii, se numără și procedura studiului de impact ecologic. Este, înainte de toate, o regulă de bon sens, de solidaritate ecologică, o aplicare a preceptului că trebuie să se reflecteze, înainte de a se acționa. În privința primului aspect, este vorba de înlocuirea sintagmei „după mine, potopul” cu „după mine, generațiile viitoare”. Evaluarea consecințelor potențiale pentru mediu și, pe această bază, elaborarea unor măsuri menite să conducă la eliminarea sau diminuarea acestora, în limitele admisibile, au devenit astăzi obligatorii pentru toate activitățile economico-sociale. De altfel, potrivit art.4, lit.b. din Legea nr.137/1995, procedura de evaluare a impactului asupra mediului reprezintă o „modalitate de implementare” a principiilor generale ale domeniului.

Originalitatea acestei proceduri constă în obiectivul său de a contribui, de o manieră mai mult sau mai puțin eficace, ca decidenții publici și privați să integreze mediul în strategia lor de acțiune și de a evita astfel ca lucrările ori activitățile să nu degradeze iremediabil mediul. De aceea, studiul de impact are o dublă finalitate, care corespunde aplicării a două principii fundamentale ale dreptului mediului: cel al prevenirii și, respectiv, cel al dezvoltării durabile. Principiul prevenirii este, probabil, cel mai vechi dintre principiile dreptului mediului. În fața catastrofelor ecologice și pentru ca acestea să nu se repete, statele trebuie să prevadă consecințele actelor lor și să acționeze în consecință. Instrumentul concret utilizat pentru prevenirea efectelor nedorite este autorizarea prealabilă pentru activitățile punctuale și planificarea pentru previziunea acțiunilor și formularea programelor. Dar planificarea și autorizarea prealabilă nu sunt suficiente, singure, pentru luarea în considerare a efectelor proiectelor asupra mediului. Ca atare, chiar dacă responsabilii ar reflecta la consecințele actelor lor asupra mediului, absența unui studiu aprofundat ar împiedica luarea în calcul, în mod serios a cerințelor protecției mediului.

Iată de ce studiul de impact, ca procedură formală și organizată, a apărut ca indispensabil pentru a garanta ca pretenția să devină o realitate și să nu rămână o simplă declarație de intenție.

Dimpotrivă, principiul dezvoltării durabile este cel mai recent dintre principiile dreptului mediului. Cerința integrării mediului în politicile sectoriale are nevoie de un instrument juridic - studiul de impact - care să fie aplicat atât planurilor și programelor, cât și lucrărilor și activităților. Abordarea integrată a mediului nu se poate realiza decât prin adaptări instituționale complexe, care să permită mediului să fie reprezentat în toate structurile administrative de decizie și grație unei proceduri de studiu de impact, să se insereze în toate deciziile afectând mediul.

Acest amestec între obiectivul dezvoltării durabile și obiectivul prevenirii face din studiul de impact un instrument deosebit de eficace al acțiunii de protecție a mediului.

În sfârșit, ca instrument specific, studiul de impact îndeplinește următoarele scopuri:

- a) permite autorității administrative care trebuie să aprobe proiectul să o facă în deplină cunoștință de cauză;
- b) ajută responsabilul lucrării să conducă operația proiectată în cele mai bune condiții;
- c) constituie un studiu asupra consecințelor pe care le poate antrena proiectul asupra mediului.

1.1. Noțiunea și semnificațiile studiului de impact

Instituția studiului de impact exprimă, în principiu, cerința ca persoana (fizică sau juridică) care solicită eliberarea unei autorizații administrative să asigure efectuarea unei evaluări a efectelor proiectului său asupra mediului și a soluțiilor posibile pentru a reduce ori elimina eventualele inconveniente. Apărută în S.U.A., (prin National Environmental Policy Act, din 1969) procedura este deosebit de răspândită în țările lumii, fiind reglementată corespunzător de legislațiile naționale și făcând obiectul unei practici administrative semnificative⁵⁹. Astăzi, aproape toate statele care au o lege a mediului integrează cvasiautomat și dispoziții asupra studiului de impact (Brazilia chiar în Constituția din 1988). Se poate spune că studiul de impact reprezintă astăzi principalul instrument juridico-științific al politicilor de mediu.

De altfel, în plan internațional, Declarația Conferinței de la Rio de Janeiro privind mediul și dezvoltarea (iunie 1992) a consacrat studiul de impact ca un instrument esențial al politicilor mediului (Principiul 17).

De asemenea, la 25 februarie 1991, la Espoo (Finlanda) a fost adoptată, sub auspiciile ONU, Convenția referitoare la evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontalier. La nivelul U.E. (CEE), la 27 iunie 1985 s-a adoptat Directiva nr.337, privind evaluarea consecințelor proiectelor publice și private asupra mediului.

⁵⁹ Pentru literatură a se vedea : vol. *L'évolution des incidences sur l'environnement, un progrès juridique?*, Actes du colloque organisé le 17 mai 1991 par le Centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE), Bruxelles, 1991; Christian Huglo, *Etudes d'impact écologique*, Juris-Classeurs, nr. 2/1992, fasc. 190 - 1; Mircea Duțu, *Regimul juridic al autorizării activităților economice și sociale cu impact asupra mediului*, în rev. „Dreptul” nr. 10/1996, p. 5 și urm; Ernest Lupan, *Eliberarea acordului și autorizației de mediu - măsură de prevenire a poluării mediului*, I și II, în „Revista de drept comercial”, nr. 5; 6/1997.

Prin natura sa, studiul de impact nu este, în primul rând, o regulă de fond, ci una de formă, special protejată. Este, mai degrabă, cum se susține în literatura franceză, o simplă regulă ordinară de procedură administrativă, necontencioasă dar cu un conținut obligatoriu. Sub aspectul conținutului minimal, sunt avute în vedere patru elemente principale :

- a) analiza stării inițiale a locului și mediului său (inventarul a ceea ce există);
- b) evaluarea efectelor posibile ale proiectului asupra mediului;
- c) justificarea economico-socială și a oportunității acestuia pentru părți;
- d) măsurile menite să compenseze și să limiteze vătămările, care pot fi completate cu cerințe suplimentare prin dispozițiile speciale ale unor acte normative. Pe această din urmă cale, se pot amplifica și diversifica, ori, eventual, preciza exigențele studiului de impact. Ca atare, evaluarea impactului ecologic este un mecanism care oferă autorităților competente posibilitatea să adopte o decizie determinată de informații asupra repercusiunilor ecologice ale activității în cauză; pe această cale are loc o evidentă îmbunătățire a rezoluției finale.

1.2. Sisteme de realizare a studiului de impact

Experiențele legislațiilor naționale indică afirmarea a trei mari sisteme fundamentale în privința necesității și modului de realizare a studiului de impact.

Astfel, un prim sistem, **american**, se caracterizează printr-o mare suplețe în alegerea activităților supuse studiului de impact. Sunt supuse evaluării numai lucrările cu un evident și semnificativ impact asupra mediului și pentru acesta este necesar un studiu preliminar. Așa cum arată și numele, este sistemul practicat în S.U.A. *Sistemul listei* introduce o oarecare stabilitate juridică, întrucât situațiile în care este cerut un asemenea studiu sunt determinate. În cazul listei pozitive, activitățile ori lucrările supuse evaluării sunt expres prevăzute de lege, restul fiind scutite de această cerință. Lista negativă stabilește activitățile care nu necesită studiul de impact, toate celelalte fiind supuse acestei proceduri. În sfârșit, *sistemul mixt* (existent în Franța) este foarte complicat, dispensând, pe de o parte, apriori un număr de lucrări de la această cerință, pe altele numai de la o anumită valoare (sub 2 milioane FF), iar, pe de alta, utilizând un amestec de listă negativă și listă pozitivă. În privința criteriilor utilizate pentru stabilirea categoriilor de obiective (activități, lucrări, amenajări) supuse ori exceptate procedurii studiului de impact sunt folosite frecvent două: natura acestora, ori, respectiv, anumite praguri tehnice și financiare sau tipuri de lucrări (acestea putând să opereze și cumulativ). Unele legislații naționale (Franța, de exemplu), în funcție de criteriul gravității impactului ecologic, disting între obiectivele supuse studiului de impact și lucrările, operațiile și amenajările cărora li se aplică procedura simplificată a notei de impact (în ambele cazuri, fiind întocmite liste adecvate).

1.3. Cine efectuează studiul de impact ?

Introducerea procedurii a născut o nouă piață, din ce în ce mai bogată. În privința celui care efectuează studiul pot fi întâlnite trei situații :

- a) efectuarea studiului de impact de un organism public, oficial recunoscut;
- b) monopolul autorităților publice;
- c) organisme ori specialiști independenți, abilitați de stat să realizeze asemenea studii.

Juridicitatea studiului de impact decurge din faptul că acesta poate fi contestat și deci poate genera un contencios. Astfel, poate fi contestat :

- a) mai întâi, de administrație în urma controlului efectuat, fie prin elaborarea unui ghid al instrumentării, fie prin instituirea obligativității unui aviz asupra studiului;
- b) de către public (în virtutea solidarității ecologice: teritoriale și intergenerații), ceea ce presupune accesul la document și consultarea cu cetățenii;
- c) de judecător, pe calea controlului jurisdicțional.

În țările în care s-a dezvoltat, procedura studiului de impact ecologic este însoțită de un contencios din ce în ce mai bogat. Instanța poate dispune anularea studiului, de exemplu pentru lipsa publicității ori pentru insuficiența acestuia. Se constată, totuși, o anumită rezervă a judecătorului în evaluarea elementelor științifice, aceasta reducându-se, de obicei, la identificarea existenței celor patru elemente ale conținutului minimal obligatoriu.

1.4. Cerințe de legalitate a studiului de impact.

O primă cerință de acest gen o constituie publicitatea sa. După cum se știe, în mod tradițional, condițiile privind publicitatea actului administrativ sunt indiferente legalității și validității acestuia, interesând numai opozabilitatea sa. Totuși, publicitatea constituie o garanție mai ales în privința conținutului și necesității studiului de impact. De aceea, în unele țări, pe cale legislativă ori pe cea a practicii judiciare, publicitatea a fost considerată ca un element esențial al legalității actului administrativ. O altă problemă de acest gen o constituie cea a controlului studiului de impact de către administrație. Soluția optimă în acest sens ar fi aceea ca studiul să fie realizat de o autoritate imparțială, un expert ori un organism public. Totuși, în condițiile în care acest lucru rămâne un deziderat, de regulă ministerului de resort i se acodă un drept de aviz obligatoriu, în condiții date.

1.5. Consecințele absenței studiului de impact

Conform directivei CEE din 27 iunie 1985, controlul realizării acestuia este asigurat prin procedura de transmitere obligatorie către administrația publică. Dar această măsură s-a dovedit insuficientă în practică. În consecință, legislațiile europene naționale au prevăzut sancțiuni riguroase pentru absența studiului de impact la baza autorizăției administrative, mergând până la suspendarea din oficiu a executării acesteia. În dreptul românesc, absența studiului de impact, în cazul obligativității acestuia, conduce la anularea autorizăției și/sau acordului de mediu.

2. Procedura autorizării și studiului de impact în România

2.1. Reglementarea autorizării și studiului de impact în România anterioară Legii nr.137/1995

După 1990, prin ordine și decizii ale ministerului de resort s-au stabilit, ca acte administrative, acordul și autorizația de mediu în studiul de impact ca element a documentației de fundamentare a acestora.

Acordul de mediu (reglementat prin Ordinul nr.170/1.11.1990 al Ministerului Mediului și Decizia nr. 113 din 26.11.1990 privind aprobarea normativului de conținut pentru obținerea acordului de mediu) era considerat actul tehnico-juridic necesar pentru evaluarea incidentelor asupra mediului pe care le pot avea lucrările sau activitățile în stare de proiect.

Procedura de emitere cuprindea depunerea de către proiectantul general a documentației formate din : extras din documentația tehnică de investiții, studiul de impact, avize (după caz, din partea autorităților pentru ape, silvice etc) și acceptate (din partea deținătorilor de terenuri, terților pentru diverse cooperări) și eliberarea acordului, după caz, de agenția de supraveghere și protecție a mediului ori de Departamentul mediului, al ministerului de resort.

Sub raportul conținutului, acordul se referea la :

- a) parametrii constructivi și funcționali, pentru toți factorii de mediu, aferenți lucrărilor propuse să se realizeze și
- b) condiții de evacuare a noxelor în raport cu admisibilitatea acestora în factori de mediu.

Într-o asemenea perspectivă, studiul de impact se constituia într-un element al documentației tehnice necesare pentru obținerea acordului de mediu. Acesta era obligatoriu pentru activitățile prevăzute expres pe lista stabilită de ministerul de resort, cuprinzând 11 domenii de activitate. Studiile de impact se întocmeau, prin grija proiectantului și „prin comandă” la Institutul de cercetări pentru ingineria mediului.

Autorizația pentru mediu (reglementată prin Ordinul nr.437 din 17.07.1991 al Ministerului Mediului) era considerată actul legal, tehnico-juridic care reglementează din punctul de vedere al protecției mediului funcționarea tuturor obiectivelor și desfășurarea tuturor activităților. Era obligatorie pentru toate activitățile și obiectivele înscrise într-o listă anexă și se emitea numai după obținerea autorizațiilor de funcționare de la organele de specialitate care gestionează și răspund de protecția anumitor factori de mediu. Competența de emitere, modificare ori suspendare aparținea agențiilor de supraveghere și protecție a mediului județene și a municipiului București, iar retragerea sa se efectua de ministerul de resort.

Într-o atare perspectivă, se poate constata că, deși nu exista o bază legală precisă și completă, pe calea unor acte ministeriale a fost instituită o procedură de evaluare a incidentelor obiectivelor economico-sociale asupra mediului în două etape :

- a) o dată, în faza de proiect, pe calea acordului de mediu;
- b) apoi, la momentul începerii activității respective, sub forma autorizației de funcționare.

Monopolul întregului proces de evaluare și autorizare aparținea Ministerului Mediului și organismelor din sistemul său, fapt care a corespuns, unei anumite concepții, planificante și hipercentralizante asupra vieții economico-sociale.

2.2. Procedura actuală de autorizare a activităților economice și sociale cu impact asupra mediului.

În condițiile Legii protecției mediului, nr.137/1995⁶⁰ autorizarea activităților economico-sociale cu impact asupra mediului se face prin intermediul a două categorii de acte administrative :

- a) acordul de mediu și
- b) autorizația de mediu

Ele fac parte din categoria actelor administrative individuale, prin care se stabilesc drepturi și/sau obligații determinate pentru subiectul căruia i se adresează. Sunt „autorizații libere”, în sensul că, fiind emise în baza unui drept de apreciere al autorităților publice de mediu, au prin definiție, un caracter precar și revocabil.

Acordul de mediu este definit de lege drept actul tehnico-juridic prin care sunt stabilite condițiile de realizare a unui proiect sau a unei activități din punct de vedere al impactului asupra mediului. În privința câmpului de aplicare, acordul este obligatoriu pentru investiții noi, modificarea celor existente și pentru activitățile expres prevăzute în anexa nr. II a Legii protecției mediului. Este vorba de activități aparținând a 8 domenii (transporturi, energie, construcții hidrotehnice, eliminarea deșeurilor, ambalajelor și recipientelor, apărarea națională, sport, turism, agrement, industrie, alte lucrări sau instalații) care, prin natura lor sau în raport cu anumiți parametri tehnico-funcționali prezintă un pericol potențial pentru mediu.

Astfel, sunt vizate următoarele activități:

- **Transporturi:** traficul rutier (autostrăzi, șosele cu flux intens, alte drumuri principale și toate drumurile din ariile protejate, parcuri pentru staționare - amenajarea unor terenuri sau construirea de clădiri - pentru mai mult de 300 de mașini și linii noi de transport în comun); traficul feroviar (noi linii de cale ferată, alte instalații feroviare, inclusiv dublarea sau extinderea liniilor existente); **navigația pe ape** (instalații portuare pentru navele companiilor publice de navigație, porturi industriale cu instalații fixe de încărcare și descărcare, porturi de agrement cu mai mult de 100 de locuri de acostare, căi navigabile); **navigația aeriană** (aeroporturi, aerodromuri - cu excepția heliporturilor -, heliporturi în ariile protejate).

- **Energie:** producția de energie (instalații destinate producerii de energie nucleară - centrale nucleare electrice -, instalații în care are loc o reacție nucleară autoîntreținută - reactori de cercetare -, instalații destinate extracției și producției de combustibili nucleari și alte instalații generatoare de radiații ionizante, instalații termice destinate producției de energie cu putere mai mare de 10 MW, centrale hidroelectrice cu putere mai mare de 1

⁶⁰ Procedura pentru evaluarea impactului asupra mediului, pentru solicitarea și obținerea acordului și/sau, după caz, a autorizației de mediu a fost stabilită, în baza art.9 din Legea nr.137/1995, prin Ordinul nr.125/1996 al Ministrului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului.

MW, instalații geotermice, inclusiv cele care exploatează căldura apelor subterane, uzine de gaz, cocserii, instalații de lichefiere a cărbunelui, prospectarea, explorarea și exploatarea petrolului, gazului natural sau cărbunelui și a altor resurse minerale, inclusiv a celor din mare); **transportul și stocarea de energie** (instalații de transport prin conducte al combustibililor sau carburanților lichizi sau gazoși, liniile aeriene și cabluri de înaltă tensiune îngropate, dimensionate pentru 220 KV sau mai mult, rezervoarele destinate stocării de gaz, de combustibili sau de carburanți, depozite de cărbune și de alte resurse minerale, construirea mijloacelor de transport pentru hidrocarburi, substanțe și deșeuri periculoase);

- **Construcții hidrotehnice** (lucrări de regularizare a nivelului sau a apelor din lacurile naturale, amenajări hidrotehnice ca: îndiguiri, corecții, instalații pentru reținerea aluviunilor sau pentru protecția contra inundațiilor, descărcări de material sedimentar în lacuri, exploatarea de pietriș, nisip, nămol terapeutic sau de alte materiale din lacuri, cursuri de apă sau din pânzele de apă subterană - cu excepția extragerilor punctuale motivate de prevenirea inundațiilor, lucrărilor de captare a apelor subterane și de suprafață, lucrări de amenajare a zonei de coastă și de exploatare a resurselor naturale aferente, puțuri de alimentare cu apă, mai adânci de 50 m);

- **Eliminarea deșeurilor și a ambalajelor** (depozite destinate stocării temporare sau definitive a deșeurilor periculoase și radioactive; instalații de prelucrare și tratare a deșeurilor radioactive; cimitire, descărcări și/sau depozitări de materiale inerte; descărcări controlate, bioactive; descărcări controlate pentru deșeuri stabilizate; instalații destinate triajului, tratării, reciclării sau incinerării deșeurilor; depozite provizorii pentru deșeuri sub formă lichidă, solidă sau păstoasă (măloasă); instalații de tratare a apelor uzate);

- **Apărarea națională** (arsenale, terenuri de tir și de exerciții pentru armată; aerodromuri militare; alte instalații aparținând armatei, care sunt asimilabile unuia dintre tipurile de instalații, cu respectarea legislației în domeniului apărării naționale);

- **Sport, turism, agrement** (teleferice și teleschiuri - pentru punerea în valoare turistică a noilor pârtii de schi sau a noilor zone situate în domeniile de schi deja existente sau pentru legarea între ele a diferitelor pârtii de schi; piste pentru vehicule cu motor, destinate manifestărilor sportive; tunuri cu zăpadă; stadioane care au tribune fixe prevăzute să adăpostească mai mult de 20.000 de spectatori; parcuri de distracție, zone verzi);

- **Industrie** (uzine de aluminiu; oțelării; uzine de metale neferoase; instalații destinate pretratării și topirii metalelor vechi; instalații pentru sinteza produsilor chimici, inclusiv a apei grele; instalații pentru transformarea produselor chimice; depozite destinate stocării produselor chimice; fabrici de explozivi și de muniții; abatoare și măcelării cu o capacitate de producție mai mare de 5.000 tone pe an; fabrici de ciment; fabrici de sticlă cu capacități de producție mai mari de 20.000 tone pe an; fabrici de celuloză și hârtie; fabrici destinate extragerii și transformării lianților și materialelor care conțin lianți; fabrici care produc panouri de aglomerate; instalații pentru prelucrarea lemnului; instalații pentru produse textile și de pielărie; fabricarea, comercializarea și utilizarea substanțelor periculoase și a pesticidelor; instalații de depozitare a produselor

petroliere, petrochimice și chimice; unități industriale pentru fabricarea produselor alimentare și agrotehnice; unități de ecarisaj);

Alte lucrări sau instalații (îmbunătățiri funciare realizate prin lucrări de artă, precum și intervențiile pe suprafețe care sunt mai mari de 200 ha și/sauacompaniate de măsuri tehnice în scopuri agricole, ca irigarea sau desecarea terenurilor agricole pe suprafețe mai mari de 20 ha, ca și proiecte generale de scoatere din circuitul agricol; cariere de pietriș, nisip și alte exploatare de extragere a materialelor nefolosite în scopul producerii de energie; construcții și instalații pentru creșterea animalelor de fermă (cu capacități mai mari de 100 locuri pentru bovinele de carne, 500 locuri pentru porcii pentru carne, 6.000 locuri pentru găini ouătoare, 6.000 locuri pentru pui pentru carne, 1.500 locuri pentru curcani pentru carne); centre comerciale; locuri de transbordare a mărfurilor și centre de distribuire; echipamente fixe destinate transmiterii electrice sau radioelectrice de semnale, imagini sau sunete cu o putere mai mare de 500 kW; defrișări de vegetație forestieră din afara fondului forestier; amenajări piscicole; importul și exportul plantelor și al animalelor din fauna și flora spontană; planurile de urbanism și amenajare a teritoriului).

Lista activităților care se supun procedurii de evaluare a impactului pentru obținerea acordului și/sau autorizației de mediu se completează de către autoritatea centrală pentru protecția mediului cu orice activitate nouă, necunoscută la data întocmirii listei. Pentru alte activități decât cele enumerate mai sus, autoritatea competentă pentru protecția mediului va stabili dacă aceste activități pot avea un impact deosebit asupra mediului. În acest scop, va folosi unele criterii de selecție, cum sunt: **caracteristicile proiectului sau activității** (ca dimensiunea proiectului, utilizarea resurselor naturale, generarea de deșeuri, poluarea și tulburarea vecinătății, riscul de accidente etc.); **amplasarea proiectului sau a activității** (luându-se în considerare sensibilitatea zonelor geografice posibil a fi afectate prin investiția proiectată, în special în ceea ce privește: utilizarea actuală a terenului; disponibilitatea relativă, calitatea și capacitatea de regenerare a resurselor naturale din zonă; capacitatea mediului natural de asimilare a noxelor, acordând atenție deosebită zonelor umede, zonelor de coastă, zonelor montane sau forestiere, rezervațiilor și parcurilor naturale, zonelor protejate prin lege, celor în care normele în vigoare existente sau propuse pentru protecția mediului); calitatea factorilor de mediu, evaluarea impactului produs asupra mediului.

După cum se poate observa, legea română utilizează sistemul listei pozitive, în sensul menționării activităților care sunt supuse procedurii de evaluare a impactului asupra mediului pentru eliberarea acordului și/sau autorizației de mediu, restul nefiind supuse unei atare cerințe.

Autorizația de mediu este obligatorie la punerea în funcțiune a obiectivelor noi care au acord de mediu (lista activităților pentru care este obligatorie obținerea autorizației de mediu fiind cuprinsă în anexa nr. 2 a Ordinului nr. 125/1996). Activitățile care nu implică lucrări de construcții-montaj necesită numai autorizație de mediu, cu excepția defrișărilor de vegetație forestieră din afara fondului forestier și importul și exportul plantelor și animalelor din fauna și flora spontană.

Definiția legală o caracterizează ca fiind actul tehnico-juridic prin care sunt stabilite condițiile și parametrii de funcționare, pentru activitățile existente și pentru cele noi, pe baza acordului de mediu. Acordul și/sau autorizația de mediu au un caracter exclusiv, în sensul că prin procedura lor de eliberare se realizează o coordonare și o sinteză prealabilă a tuturor celorlalte avize (legea prevăzând că ele se eliberează după obținerea tuturor celorlalte avize necesare)⁶¹.

Suntem în fața unor „avize conforme”, în sensul că acestea trebuie cerute de organul care emite acordul și/sau autorizația de mediu, iar opiniile pe care le conțin sunt obligatorii. Ca și studiul de impact, „avizele necesare” nu constituie acte administrative de sine-stătătoare, ci doar operațiuni administrative foarte importante.

Ele condiționează legalitatea acordului și autorizației de mediu, iar nu existența acestora. Conform art. 9 alin. 3 din Legea nr. 137/1995, acordul sau autorizația de mediu nu se emite în cazul în care nici o variantă de proiect sau de program de conformare nu prevede eliminarea efectelor negative asupra mediului, raportate la standardele și la reglementările în vigoare.

În privința competenței de eliberare, aceasta aparține, în funcție de natura activității cu impact asupra mediului, ministerului de resort sau agenției județene de protecție a mediului competentă teritorial. Acordul și autorizația de mediu privind instalațiile cu risc nuclear major – centrale nucleare-electrice, reactoare de cercetare, uzine de fabricare a combustibilului nuclear și depozite finale de combustibil nuclear ars, se emit de către Guvern.

În baza celor două acte administrative, titularul dobândește dreptul de a realiza proiectul sau desfășura activitatea respectivă. Întotdeauna autorizațiile sunt eliberate sub rezerva drepturilor terților și nu creează dreptul câștigat de a polua. Poluatorul trebuie să-și asume răspunderea civilă și penală a actelor sale și nu se va putea adăposti în spatele autorizației administrative care i-a fost eliberată pentru a se justifica în privința unei vătămări a drepturilor terților.

În sfârșit, acestea sunt eliberate sub controlul instanțelor de contencios administrativ, singurele care pot să judece activitatea administrației.

2.3. Valabilitatea acordului și autorizației de mediu.

Valabilitatea celor două categorii de acte administrative este de maximum 5 ani (art.9 alin. 2 din Legea nr.137/1995). Între aceste limite, termenul de valabilitate este stabilit în raport de datele concrete ale obiectivului și este precizat în acord sau, după caz, în autorizație. Spre deosebire de aceste prevederi ale legii române, în unele legislații occidentale (cea franceză, de exemplu), acest tip de autorizații administrative sunt eliberate, în general, fără durată de valabilitate, ele putând fi modificate mai ales pentru a se ține seama de tehnicile, exigențele ori reglementările noi.

⁶¹ Așa, de exemplu, autorizarea funcționării, din punct de vedere al protecției mediului, a Institutului de Cercetări Nucleare Pitești și a Filialei de combustibil nuclear Pitești s-a acordat prin Hotărârea Guvernului nr. 26/1998.

2.4. Revizuirea acordului și autorizației de mediu.

Conform legii, acordul și autorizația de mediu pot fi revizuite în următoarele cazuri:

- a) dacă apar elemente noi, necunoscute la data emiterii;
- b) în cazul reînnoirii acestora (când se poate cere și refacerea raportului privind studiul de impact asupra mediului).

Cu ocazia revizuirii sunt supuse reevaluării practic toate elementele acestor acte administrative, inclusiv termenul de valabilitate.

2.5. Suspendarea

Acordul sau autorizația de mediu se suspendă pentru neconformarea cu prevederile precizate în acestea. Procedura de suspendare presupune o somație prealabilă, cu termen, iar această stare se menține până la eliminarea cauzelor care au determinat suspendarea, dar nu mai mult de 6 luni. După expirarea termenului de suspendare, autoritățile pentru protecția mediului pot dispune, după caz, fie oprirea execuției proiectului sau încetarea activității, fie, respectiv, continuarea lor în noile condiții (art.10 alin. 2 și 3 din Legea nr.137/1995).

2.6. Soluționarea litigiilor

Litigiile generate de eliberarea, revizuirea sau suspendarea acordului sau autorizației de mediu sunt supuse regimului contenciosului administrativ, în condițiile Legii nr. 29/1990. În contenciosul de legalitate, jurisdicțiile administrative nu se pot niciodată substitui administrației pentru a reface un act ilegal. Acestea pot fie să anuleze actul, fie să respingă acțiunea. Cererea nu este suspensivă de executare a deciziei administrative, cu excepția cazului în care contestarea la executare a fost admisă, în condițiile legii.

Conform art.11 din Legea contenciosului administrativ, pentru a stabili legalitatea acordului sau autorizației de mediu, instanța de judecată are obligația de a pune și problema legalității operațiunilor tehnico-administrative prelabile, concomitente sau posterioare emiterii actului administrativ atacat (avize, studii de impact, realizarea procedurii de dezbatere publică).

2.7. Procedura de evaluare a impactului asupra mediului

Înțeleasă ca etapă preliminară și absolut necesară a autorizării, această procedură cunoaște mai multe faze de derulare, după cum urmează :

- a) faza preliminară;
- b) faza propriu-zisă;
- c) faza de analiză și validare.

Organizarea și decizia asupra aplicării fazelor procedurii aparțin autorității pentru protecția mediului.

După cererea, însoțită de descrierea proiectului, adresată de către titularul proiectului sau al activității autorităților pentru protecția mediului, urmează operația de încadrare a acțiunii propuse în tipurile de activități care se supun sau nu studiului de

impact asupra mediului. Concertarea intereselor în prezență se realizează prin analiza scopului acțiunii propuse, cu participarea autorității pentru protecția mediului, a titularului, a unor experți și reprezentanți ai administrației publice locale care pot fi afectați de modificările de mediu de punerea în aplicare a acestora (art.11 lit.c din Legea protecției mediului). Competența de coordonare a autorității de mediu se exprimă prin dreptul și obligația acestora de a întocmi îndrumarul cu probleme care trebuie urmărite în raportul privind studiul de impact asupra mediului, care va fi comunicat titularului o dată cu lista celorlalte avize necesare să fie obținute.

2.8. Regimul studiului de impact ecologic

După stabilirea obiectivelor studiului de impact, în condițiile precizate mai sus, acesta se realizează prin unități specializate ori persoane fizice sau juridice atestate, cheltuielile prilejuite de această operație fiind suportate, în toate cazurile, de titularul proiectului sau activității (art.12 alin.2)⁶².

În înțelesul Legii nr.137/1995, evaluarea impactului asupra mediului reprezintă „cuantificarea efectelor activității umane și a proceselor naturale asupra mediului, a sănătății și securității omului, precum și a bunurilor de orice fel”.

În privința conținutului, raportul privind studiul de impact trebuie să țină seama de toate variantele, inclusiv de cea de renunțare la acțiunea propusă.

După prezentarea raportului de către titularul proiectului sau al activității, autoritatea pentru protecția mediului, în baza unei analize preliminare, poate să accepte studiul de impact ori să dispună motivat refacerea acestuia. Odată acceptat, documentul intră într-o nouă fază a elaborării sale, care constă în aducerea la cunoștință și dezbateră sa publică, urmate de consemnarea observațiilor și concluziilor rezultate. Este o aplicare specifică a principiului consultării și participării publicului la adoptarea deciziilor privind mediul.

În urma acestor operații și pe baza formei ultime a raportului studiului de impact, autoritatea de mediu va lua decizia finală, care va fi făcută publică și motivată pe baza celor constatate. Eliberarea sau respingerea motivată a acordului sau autorizației trebuie să aibă loc în maximum 30 de zile de la decizia finală.

2.9. Publicitatea procedurii de autorizare

Art. 12 din Legea protecției mediului consacră principiul potrivit căruia procedura de autorizare este publică. În acest scop, autoritatea pentru protecția mediului trebuie să asigure mediatizarea proiectelor și activităților pentru care se cere acord sau autorizație și a studiilor de impact, precum și dezbateră publică.

3. Situațiile tranzitorii

În cazul activităților existente, cererea de autorizație este obligatorie în termen de un an de la intrarea în vigoare a noii legi a protecției mediului. Pentru cele care nu întrunesc condițiile de autorizare, autoritatea pentru protecția mediului dispune

⁶² Regulamentul de atestare pentru elaborarea studiilor de impact asupra mediului și a bilanțurilor de mediu a fost aprobat prin Ordinul nr.278 din 18 iunie 1996 al ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului.

efectuarea bilanțului de mediu și stabilește programul pentru conformare de comun acord cu titularul care trebuie să prevadă eliminarea efectelor negative asupra mediului, raportate la standardele și reglementările în vigoare. După expirarea fiecărui termen acordat, în caz de neconformare, autoritatea de mediu dispune încetarea activității respective, decizia sa fiind executorie.

4. Schimbarea destinației sau a proprietarului investiției

În cazurile speciale de schimbare a destinației sau a proprietarului investiției, precum și la încetarea activităților generatoare de impact asupra mediului, este obligatoriu asigurarea efectuării bilanțului de mediu de către fostul proprietar, în scopul stabilirii obligațiilor privind refacerea calității mediului în zona de impact a activității respective. Conform definiției legale, **bilanțul de mediu** reprezintă procedura de a obține informații asupra cauzelor și consecințelor efectelor negative cumulate (anterioare și anticipate), care face parte din acțiunea de evaluarea impactului asupra mediului.

Autoritatea competentă pentru protecția mediului revizuieste bilanțul de mediu, stabilește programul pentru conformare (plan de măsuri cuprinzând etape care trebuie parcurse la intervale de timp precizate prin prevederile autorizației de mediu, de către autoritatea competentă în scopul respectării reglementărilor privind protecția mediului), iar fostul proprietar negociază cu noul proprietar asumarea unor obligații anterioare și compensațiile de care va beneficia prin aplicarea măsurilor de protecție și reconstrucție ecologică (art.14 din legea-cadru).

Prin modificarea Legii privatizării societăților comerciale nr. 58/1991 (pe calea Ordonanței de urgență nr. 15/1997) s-a reglementat problema aspectelor vizând protecția mediului, în cadrul procesului de privatizare. Astfel, potrivit art. 65 din lege (din cadrul Capitolului IX „Obiective de mediu minime acceptate”) Fondul Proprietății de Stat (FPS) are obligația, în situația în care transferul dreptului de proprietate creează pentru cumpărător o obligație de conformare la cerințele de protecția mediului, de a include în oferta de vânzare de acțiuni sau de părți sociale obiectivele de mediu minim acceptate (OMMA). De menționat că, în înțelesul legii, obiectivele de mediu minim acceptate reprezintă un set de obiective stabilite de autoritatea de mediu competentă, în baza unui bilanț de mediu realizat anterior formulării ofertei de vânzare; OMMA se stabilesc prin luarea în considerare a obiectivelor cantitative și calitative minime de mediu și a duratei maxime admisibile pentru realizarea programului de conformare cu cerințele de mediu, precum și cu alte cerințe ce pot fi identificate de autoritatea de mediu competentă (art. 2).

În cazul vânzării de acțiuni sau de părți sociale FPS va include în contractul de vânzare-cumpărare o clauză prin care cumpărătorul se obligă să îndeplinească OMMA, cu precizarea că această cerință se aplică numai în situația în care prin același contract se transmite dreptul de proprietate asupra unui pachet de acțiuni sau asupra unor părți sociale reprezentând mai mult de jumătate din totalul drepturilor de vot în adunarea generală a acționarilor (asociaților, unei persoane sau unui grup de persoane). Totuși, obiectivele... vor fi incluse și în contractele de vânzare-cumpărare care au ca obiect transferul dreptului de proprietate asupra activelor, dacă aceste active fac parte sau au făcut parte dintr-un ansamblu realizând o activitate calificată, potrivit legislației de mediu

în vigoare, ca activitate cu impact negativ asupra mediului. Totodată, FPS poate conveni cu investitorul ca acesta să constituie o garanție pentru OMMA, precum și pentru situațiile în care, ulterior cumpărării unui pachet de acțiuni sau a unor părți sociale, apar situații ce angajează răspunderea patrimonială a investitorului, în legătură cu protecția mediului.

Aspectele legate de obiectivele de mediu minim acceptate, limitele valorice și modul de utilizare a garanțiilor depuse de cumpărător, categoriile de activități economice pentru care există obligativitatea îndeplinirii acestor cerințe, accesul la informațiile din bilanțul de mediu etc. fac obiectul normelor metodologice.

5. Controlul studiului de impact ecologic

Instanțele de contencios administrativ pot examina legalitatea studiului de impact numai cu ocazia contestării actelor administrative (acordului sau autorizației de mediu) care se bazează pe un astfel de document. Este vorba deci despre un element al documentației tehnice constituind o formalitate substanțială, orice eroare sau ilegalitate care afectează studiul de impact reprezentând un viciu de procedură care antrenează anularea actului atacat. Dar aprecierea regularității unui studiu de impact poate privi atât dimensiunea formală, cât și conținutul propriu-zis al acestuia. În privința aspectului formal, în practica occidentală, instanțele sunt mai puțin exigente în ceea ce privește regularitatea formală a studiului, fiind suficientă întrunirea celor patru elemente fundamentale, indiferent de prezentarea lor. Referitor la conținutul studiului, important este ca acesta să respecte principiul proporționalității (adică dacă conținutul său este în relație cu importanța proiectului ori activității și incidențele lor asupra mediului), să fie complet și serios (lucru apreciat în funcție de importanța lucrărilor, natura și amploarea efectelor previzibile asupra mediului).

Legea română stabilește, ca o cerință de valabilitate a acordului și autorizației de mediu, faptul ca studiul de impact să prevadă eliminarea efectelor negative asupra mediului, raportate la standardele și reglementările în vigoare (art. 9).

În altă ordine de idei, studiul de impact este supus unei analize preliminare de către autoritatea pentru protecția mediului, în urma căreia poate fi acceptat sau se poate dispune refacerea motivată a acestuia.

6. Răspunderea privind studiul de impact

În această privință, Legea protecției mediului se limitează să precizeze că răspunderea pentru realitatea informațiilor furnizate privind acțiunea propusă revine titularului, iar pentru corectitudinea raportului studiului de impact, executantului acestuia. Din acest punct de vedere, trebuie să distingem între răspunderea titularului proiectului sau activității în cauză, răspunderea executantului studiului de impact și, respectiv, cea a administrației.

6.1. Răspunderea titularului proiectului sau activității supuse autorizării

Aceasta se pune în termenii raportului cu terții și, respectiv, administrația.

În raport cu terții, dacă o pagubă survine ulterior datorită lucrării și constând în consecințele ecologice neprevăzute în studiul de impact, antreprenorul angajează

răspunderea sa, în condițiile dreptului comun. Previziunile studiului de impact nu exonerează, în nici un caz, titularul de răspunderea sa pentru viitor.

În raport cu administrația, problema răspunderii se pune în situația unui studiu de impact eronat în urma unei acțiuni voluntare și care a înșelat autoritatea administrativă. Aceasta ar putea angaja răspunderea civilă a titularului, dar proba unui veritabil prejudiciu suferit de administrație ar fi deosebit de dificilă. Din acest punct de vedere se poate prevedea, mai degrabă, o răspundere penală. Legea se mărginește în a preciza răspunderea titularului numai pentru realitatea informațiilor furnizate privind acțiunea propusă.

6.2. Răspunderea executantului studiului de impact

Din punct de vedere contractual, executantul nu poate răspunde de conținutul studiului numai față de titularul proiectului sau activității, ca în situația oricărui contract de cercetare. Ca atare, administrația ori particularii nu vor putea deci să se întoarcă contra executantului studiului de impact, căci acesta este reprezentat de titular sub singura sa responsabilitate.

6.3. Răspunderea administrației

În condițiile dreptului comun al răspunderii administrative, Statul poate să-și vadă angajată răspunderea pentru culpă în exercitarea controlului său tehnic și autorizației acordate unui titular, anulată datorită conținutului necorespunzător al studiului de impact. Se adaugă prejudiciul direct suportat de către victimă, care poate să fie titularul însuși (sub rezerva aplicării cauzei exoneratorii datorită culpei victimei care a indus în eroare administrația în studiul de impact) fie un terț. Trebuie precizat, totodată, că în măsura în care anularea unei autorizații se fondează pe un viciu afectând studiul de impact, este vorba de o anulare pentru viciu de procedură.

6.4. Răspunderea penală

Legea protecției mediului a stabilit două infracțiuni speciale la regimul autorizației și acordului de mediu. Astfel, constituie infracțiuni eliberarea acordului și/sau autorizației de mediu fără documentația obligatorie și completă și prezentarea în studiile ori analizele de impact a unor concluzii și informații false. Pedepsa este închisoarea de la 2 la 7 ani sau amenda de la 3 la 15 milioane lei (art. 83, pct.3 lit. a și b).

7. Eliberarea acordului de mediu fără studiu de impact

În cazul activităților economice și sociale care nu necesită studiu de impact, autoritatea teritorială pentru protecția mediului, împreună cu titularul proiectului și cu un colectiv de analiză tehnică format din reprezentanți ai administrației publice locale și ai organelor emitente ale avizelor prealabile necesare eliberării acordului de mediu, analizează scopul obiectivului sau al activității și stabilesc dacă proiectul trebuie să fie supus unor condiții și reguli speciale de protecție a mediului.

Dacă răspunsul este afirmativ, se întocmește îndrumarul cu problemele rezultate în urma analizei și îl comunică titularului, o dată cu lista celorlalte avize necesare emiterii acordului de mediu. Urmează prezentarea de către titularul proiectului la autoritatea

teritorială pentru protecția mediului a memoriului tehnic și avizelor necesare eliberării acordului de mediu. După consemnarea și analiza observațiilor publicului, autoritatea teritorială pentru protecția mediului poate dispune, după caz, refacerea, completarea sau respingerea documentelor. Decizia finală privind emiterea acordului de mediu se face publică prin afișare la sediul organismului. Aceasta poate fi contestată în termen de 30 zile de la afișare, la expirarea căruia se eliberează acordul de mediu, sau se respinge motivat.

8. Autorizarea activităților din domeniul nuclear

Potrivit art. 30 alin. 1 din Legea nr.137/1995, activitățile în domeniul nuclear necesită asigurarea mijloacelor de protecție și securitate și se pot desfășura numai în baza acordului și autorizației de mediu, supuse regimului general de eliberare și aplicare stabilit prin art. 8 din actul normativ. Regimul special de autorizare a activităților în domeniul nuclear a fost stabilit prin Legea nr. 111/1996 privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare. În înțelesul Legii nr.137/1995 **autorizația pentru activitatea nucleară** reprezintă actul tehnico-juridic prin care autoritatea competentă de reglementare autorizează pe titularul activității să amplaseze, să proiecteze, să achiziționeze, să fabrice, să producă, să construiască, să transporte, să importe, să exporte, să primească, să localizeze, să pună în funcțiune, să posede, să folosească, să opereze, să transfere, să dezafecteze și să dispună de orice sursă de radiații ionizante, instalații nucleare sau amenajări pentru gospodărirea deșeurilor radioactive. În completare, Legea nr. 111/1996 completată și modificată prin Legea nr. 16/1998) consideră **autorizația** ca fiind documentul emis de autoritatea competentă în domeniul nuclear, în baza unei evaluări de securitate nucleară și control, către o persoană juridică, la cererea acesteia, pentru desfășurarea unei activități nucleare. Activitățile și sursele nucleare prevăzute de lege sunt supuse eliberării unei autorizații eliberate de Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare cu respectarea unei proceduri de autorizare specifică fiecărui gen de activitate sau sursă.

Autorizația se eliberează numai persoanelor juridice, la cererea acestora, dacă fac dovada respectării prevederilor legale în materie și poate fi folosită numai în scopul pentru care a fost eliberată, cu respectarea limitelor și a condițiilor precizate în aceasta. Titularul autorizației va utiliza în activitățile autorizate numai personal care este posesor al unui permis de exercitare, valabil pentru aceste activități. Documentul se eliberează, în baza unei evaluări și examinării, de către autoritatea națională competentă, numai pentru persoanele fizice care au responsabilități în desfășurarea în siguranță a activităților nucleare. Autorizația sau permisul de exercitare nu îl scutește pe titular de respectarea prevederilor legislației în vigoare (art. 28 alin. 3).

Dreptul dobândit pe baza autorizației și a permisului de exercitare nu poate fi transmis fără acordul emitentului. Autorizațiile se suspendă sau se retrag, în parte sau în întregime, de către emitent, din proprie inițiativă sau la sesizarea oricăror persoane fizice sau juridice, în toate cazurile în care comisia constată, de exemplu, nerespectarea prevederilor legale și reglementărilor specifice ori condițiilor stabilite în autorizație de către sistemul său, neîndeplinirea măsurilor dispuse de organele de control, apariția unor

noi situații din punct de vedere tehnic sau de altă natură ș.a. Totodată, în situații bine determinate (nerespectarea condițiilor legale, încetarea din viață sau pierderea capacității juridice a titularului) permisul de exercitare se suspendă sau se retrage de către emitent.

Retragerea autorizației se poate face cu acordarea unei compensații sau fără o asemenea măsură, în funcție de atitudinea și motivele care au determinat dispunerea acesteia. Astfel, în cazul retragerii în mod excepțional a autorizației, titularul său este îndreptățit la primirea unei compensații din partea autorității care a dispus retragerea, într-un cuantum determinat ținându-se seama atât de interesul public și cel al titularului, cât și motivele care au impus o atare măsură. Cuantumul compensației se stabilește prin înțelegerea părților sau, în caz de neînțelegere, de către instanța judecătorească.

Retragerea autorizației fără compensație intervine în cazuri determinate precum: obținerea sa prin folosirea de către titular a unor declarații false, încălcarea de către acesta a prevederilor legale, dispozițiilor organelor de autorizare și control sau limitele și condițiile prevăzute în autorizație, expunerea personalului, terților, populației sau mediului la riscuri peste limitele reglementate, generate de activitatea autorizată.

De la regimul general de autorizare pot fi exceptate activitățile și instalațiile în care se utilizează cantități mici de material radioactiv și/sau materiale care au un nivel de radioactivitate scăzut, astfel încât riscurile aferente activității sunt minimum acceptate.

9. Studiul de pericol constituie o variantă a studiului de impact și trebuie să figureze, în cazurile determinate, în documentația de autorizare, alături de acesta, în vederea precizării măsurilor preconizate de industriaș în caz de accident. Documentul este menit să prefigureze pericolele pe care poate să le prezinte o activitate industrială în caz de accident și să justifice adoptarea anumitor măsuri de a reduce posibilitatea efectelor acestora, iar în caz de producere să permită limitarea sau chiar înlăturarea consecințelor lor. Acest lucru presupune uneori ca studiile de pericol să fie completate, eventual, prin studii de siguranță (utilizate mai ales în materie nucleară). Prevederile și concretizarea unor asemenea studii se realizează prin planurile de urgență.

Directiva CEE din 24 iunie 1982, Directiva Seveso privind riscurile de accidente majore ale unor activități industriale, instituie o obligație generală în sarcina statelor pentru a edicta dispoziții astfel încât industriașii să ia toate măsurile care se impun pentru a preveni accidentele majore și pentru a limita consecințele pentru om și mediu. Orice fabricant trebuie să notifice autorităților informații precise relative la substanțele periculoase, instalațiile ori situațiile eventuale de accident major (plan de urgență, echipament de securitate etc.). Acesta trebuie, de asemenea, să stabilească un raport de securitate și să informeze, formeze și echipeze, persoanele care lucrează în acest loc.

Legea nr.137/1995 face unele referiri la un asemenea studiu, în cazul riscului ecologic potențial, cu precădere în domeniul asigurării protecției împotriva radiațiilor ionizante și securității surselor de radiații.

Astfel, conform art.33 din Lege, persoanele fizice și juridice care desfășoară activități în domeniul nuclear au obligația să „evalueze, direct sau prin forurile autorizate, riscul potențial”, ca o activitate premergătoare obținerii autorizației de mediu. Iar, în înțelesul actului normativ, riscul ecologic potențial reprezintă probabilitatea producerii

unor efecte negative asupra mediului, care pot fi prevenite pe baza unui studiu de evaluare. Acest studiu de evaluare nu este altceva decât o specie a studiului de pericol.

10. Auditul de mediu (ecoauditul)

Auditul de mediu reprezintă un instrument de gestiune a unei întreprinderi, constând într-o evaluare sistematică, periodică și obiectivă a performanței sistemelor de gestiune și echipamentelor, în scopul supravegherii incidențelor activităților industriale asupra mediului.

Această evaluare are două principale funcții pentru oricare întreprindere: a) girarea sitului și patrimoniului său ca un bun „tată de familie”, în sensul eliminării factorilor de risc, a oricărei poluări excesive; b) a dispune de un instrument intern de comunicare și informare pentru a sensibiliza personalul, dar și a permite aprecierea raportului întreprinderii cu exteriorul. Auditul de mediu nu se substituie studiului de impact, studiilor de pericol, studiului de siguranță ori altor proceduri administrative.

Reglementările comunitare europene conferă auditului de mediu un rol tot mai integrat în cadrul gestiunii generale a întreprinderilor, dintr-un îndoit punct de vedere: nevoia industriei și preocuparea sa de a dispune de un instrument de gestiune internă și, respectiv, cererea din partea publicului de a i se oferi o informație cât mai validă.

Legea nr 137/1995 îl prevede sub denumirea de „bilanț de mediu”, definit ca procedură de a obține informații asupra cauzelor și cerințelor efectelor negative cumulate anterioare și anticipate, care face parte din acțiunea de evaluare a impactului asupra mediului.

11. Implantarea activităților. Reprezentând una dintre cele mai vechi metode preventive îndreptate împotriva poluărilor și vătămărilor pe care le pot genera unele activități, constă în cantonarea activităților într-un loc anume desemnat, suficient de departe de zonele locuite ori mediile ocrotite. Astfel, se instituie reguli speciale referitoare la amplasarea obiectivelor industriale, a căilor și mijloacelor de transport, a rețelelor de canalizare, a stațiilor de epurare, a depozitelor de deșeuri menajere, stradale și industriale și a altor obiective și activități (art. 60 lit. b din Legea nr. 137/1995, completat cu Normele de igienă privind mediul de viață al populației, stabilite prin Ordinul nr. 536/1997 al ministrului sănătății).

CAPITOLUL VIII

RĂSPUNDEREA JURIDICĂ

ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI MEDIULUI

Constituite după același model ca și cel al legislației sociale, reglementările în materie de mediu stabilesc, cu valoare de principiu, că încălcarea dispozițiilor acestora atrage răspunderea civilă, contravențională sau penală, după caz (art.81 din Legea 137/1995).

Desigur, în măsura în care reglementările speciale nu dispun altfel, se aplică regimul juridic general stabilit, pentru răspunderea civilă delictuală în Codul civil, pentru răspunderea contravențională în Legea nr. 32/1968, iar pentru răspunderea penală în Codul penal.

Se cuvine remarcat faptul că și în materie de mediu sunt aplicabile unele măsuri conservatoare, cu caracter provizoriu, până la soluționarea definitivă a unui litigiu și stabilirea efectivă a responsabilității.

Este vorba, de pildă, de ordonanța președințială reglementată prin art. 581-582 din Codul de procedură civilă, prin care instanța poate să dispună „măsuri vremelnice în cazuri grabnice”, cum sunt, de regulă, situațiile de poluare - mai ales cele de poluare accidentală - pentru păstrarea unui drept (în frunte cu dreptul fundamental pentru un mediu sănătos) ori pentru prevenirea unei pagube iminente și care nu s-ar putea repara (cum sunt daunele ecologice).

De asemenea, întrucât litigiile generate de eliberarea, revizuirea sau suspendarea acordului sau a autorizației de mediu se soluționează potrivit legii contenciosului administrativ (art. 10 alin. ultim din Legea 137/1995), conform art. 9 din Legea nr. 29/1990, în cazuri bine justificate și pentru a preveni producerea unei pagube iminente, reclamantul poate cere instanței să dispună suspendarea executării actului administrativ până la soluționarea cererii.

Totuși, deși în conținut păstrează, în general, parametrii de până acum ai răspunderii juridice, legea-cadru creează premisele unor progrese notabile în materie, în sensul conturării și afirmării unor dimensiuni specifice răspunderii juridice pentru vătămările aduse mediului.

Astfel, se cuvine remarcat, în primul rând, faptul că Legea nr.137/1995 se limitează să consacre câteva principii în materie de răspundere civilă (art.80), să prevadă unele sancțiuni penale și contravenționale și să stabilească printre legile speciale care vor trebui adoptate în aplicarea sa și pe cea referitoare la „răspunderea pentru prejudiciile aduse mediului” (art. 88). Din formularea generală a legii s-ar putea deduce că va trebui elaborat un act normativ atotcuprinzător, care să evidențieze particularitățile răspunderii juridice în domeniul protecției mediului. Apoi, din chiar modul cum sunt dispuse în structura legii- cadru actualele prevederi referitoare la răspundere, se degajă intenția

legiitorului de a-i conferi un regim aparte. În mod semnificativ răspunderea, obiectivă și solidară pentru prejudiciu (art.80), este lăsată la finalul capitolului IV („Atribuții și răspunderi”), secțiunea a 3-a („Obligațiile persoanelor fizice și juridice”), în timp ce „sancțiunilor” (civile, contravenționale penale) le este consacrat un capitol aparte, capitolul V. În sfârșit, tot ca o particularitate, însușindu-și concepția potrivit căreia paguba ecologică ridică, mai degrabă, o problemă de reparație, decât de răspundere în termeni clasici, în sensul substituirii acesteia cu asigurarea, făcându-se apel la răspundere numai în măsura în care este nevoie de invocarea unui temei al reparației, Legea nr.137/1995 prevede în art. 80 alin.1 asigurarea obligatorie pentru daune, în cazul activităților generatoare de risc major.

Într-o asemenea perspectivă, sistemul răspunderii juridice în domeniul protecției mediului se constituie din: răspunderea civilă pentru prejudiciu ecologic, cu un regim special diferit de cel al răspunderii civile delictuale reglementate în Codul civil, dreptul represiv al mediului (cuprinzând răspunderea penală și răspunderea contravențională) vizând protejerea valorilor sociale atașate ocrotirii naturii înconjurătoare și răspunderea de mediu, care urmărește echilibrarea nevoilor economico-sociale cu necesitatea conservării mediului.

Tot în acest context, se conferă dreptul la acțiune în justiție, „în vederea conservării mediului”, indiferent cine a suferit prejudiciul, organizațiilor neguvernamentale.

Până la survenirea dezvoltărilor legislative pe care le presupune o atare „revoluționare” a sistemului răspunderii juridice, de lege lata operează răspunderea civilă, contravențională sau penală, cărora li se adaugă o serie de sancțiuni specifice dreptului mediului.

SECȚIUNEA I

RĂSPUNDEREA CIVILĂ ÎN DREPTUL MEDIULUI

Multiplicarea și amplificarea gravității pagubelor aduse mediului au ridicat în planul dreptului problema majoră a răspunderii și, în primul rând, a răspunderii civile pentru daune ecologice⁶³.

Răspunderea civilă delictuală presupune, pentru a fi angajată, întrunirea cumulativă a următoarelor condiții :

- să se fi săvârșit o faptă cu caracter ilicit;
- să existe un prejudiciu;
- între fapta ilicită și prejudiciu să existe un raport de cauzalitate;
- culpa autorului faptei ilicite;
- la momentul săvârșirii faptei, autorul să fi avut capacitatea delictuală.

Realizarea acestor cerințe este necesară atât în cazul răspunderii pentru fapta proprie, cât și în cel al răspunderii pentru fapta altuia sau prejudiciile cauzate de lucruri sau animale.

Termenul de „faptă” poate avea atât un înțeles restrâns stricto-sensu - ca o manifestare perceptibilă simțurilor noastre, respectiv gândirea exteriorizată, cât și un sens larg - lato sensu - care înglobează, pe lângă manifestarea externă a omului și efectele acestuia, concretizate, în planul dreptului, în modificarea unor raporturi sau situații juridice existente. Fapta are un caracter ilicit atunci când contravine prescripției normelor dreptului.

Într-o asemenea situație de interes mai ales istoric am prezentat, mai întâi, efortul general, din partea practicii judiciare, de a aplica și adapta regulile clasice ale răspunderii civile la particularitățile daunelor produse mediului, iar, apoi, la preocupările (în primul rând, ale doctrinei) de a formula o teorie proprie, cu multe accente originale, în privința răspunderii în domeniul ecologic care nu avea încă un corespondent de reglementare în dreptul pozitiv. Prin intrarea în vigoare a Legii nr. 137/1995, în materie de răspundere civilă pentru prejudiciu ecologic s-a instituit un regim nou, special, derogatoriu de la cel de drept comun, aflat încă la momentul confirmării sale prin „proba de foc” a practicii judiciare.

1. Noțiunea și caracteristicile daunelor ecologice

Termenul și, mai ales, noțiunea de daune ecologice au fost utilizate pentru prima dată de Michel Despax, pentru a sublinia particularitățile prejudiciilor indirecte, rezultate din atingerile aduse calității mediului⁶⁴.

⁶³ Pentru literatură a se vedea : G. Martin, *La responsabilité civile pour faits de pollution*, PPS, 1978; I. H. Bonello, J. M. Fedida, *Le contentieux de l'environnement*, PUF, 1994; Mircea Duța, *În legătură cu răspunderea civilă pentru daune ecologice*, în revista „Dreptul” nr. 10-11/1991, p. 24-32; idem, *Dreptul mediului*, Editura Economică, București, 1996, p. 135-180.

Într-adevăr, datorită unității și interdependenței fenomenelor ecologice, vătămările aduse unui element natural (apă, aer, de exemplu) se propagă și influențează, sub o formă sau alta, și asupra altor componente ale mediului (sol, floră etc.). Pornind de la aceste particularități ale mediului, dauna ecologică este considerată în general, a fi aceea vătămare care aduce atingere ansamblului elementelor unui sistem și care, datorită caracterului său indirect și difuz, nu permite constituirea unui drept la reparație⁶⁵.

Definirea noțiunii de pagubă ecologică este deosebit de importantă întrucât ea condiționează întinderea reparației, desfășurarea acțiunilor de restaurare și deci sumele necesare finanțării prin legăturile căii contencioase.

Întrucât calitatea mediului este un element al patrimoniului, repararea prejudiciului trece prin reconstrucția acestuia în ceea ce a fost vătămat și amputat. Aerul, apa, solul, peisajul sunt elemente ale acestui patrimoniu; dar trebuie să le adăugăm și esteticul, confortul (zgomotul și bruiatul undelor constituie poluări) și, bineînțeles, sănătatea.

Deși în privința naturii și întinderii sale în doctrină există destule controverse, în realitate problema centrală rămâne aceea de a ști dacă victima unei asemenea daune este omul sau mediul său. În funcție de răspunsul dat, se conturează în fapt și concepția asupra naturii și întinderii daunei ecologice. Aceasta presupune, în prealabil, determinarea statutului juridic al elementelor (naturale ori artificiale) care constituie mediul, pentru a stabili dacă sunt sau nu bunuri protejate din punct de vedere juridic. Astfel, într-o primă rezolvare dauna ecologică este cea cauzată persoanelor și bunurilor de către mediul în care trăiesc⁶⁶, ori prejudiciul cauzat prin intermediul mediului natural. Acesta poate rezulta dintr-o poluare a aerului, apei ori solului, dintr-o perturbare acustică etc.

După cum se poate observa, într-o asemenea viziune, mediul este considerat ca fiind cauza, iar nu victima daunelor. Legată în mod evident de teoria tulburărilor de vecinătate, această poziție apreciază că între poluare și sursele tradiționale de vecinătate nu există decât o diferență de grad, constând în amploarea consecințelor și caracterul ireversibil al degradării mediului. Prejudiciul ecologic s-ar caracteriza prin aceea că interesele afectate printr-un intermediar natural nu sunt decât în mod indirect și colectiv; în consecință, repararea nu poate să fie asigurată decât imperfect pe calea dreptului clasic, care presupune leziunea unor interese individuale clar identificate.

În replică, anumiți autori consideră dauna ecologică drept vătămarea adusă de către om mediului. Dar și aici punctele de vedere trebuie nuanțate.

Astfel, în esență, dauna ecologică este asimilată daunei produse prin poluare și se consideră că vizează toate domeniile care contribuie la degradarea factorilor naturali⁶⁷; dacă paguba afectează în primul rând aerul, apa ori natura, ea nu interesează întrucât aceste elemente sunt utilizate de om și el suportă repercusiunile. În consecință, această responsabilitate prin ricoșeu ce caracterizează paguba ecologică nu se conturează decât

⁶⁴ A se vedea M. Despax, *Droit de l'environnement*, LITEC, Paris, 1980 p. 1036.

⁶⁵ A se vedea M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 1991, p. 1034-1401.

⁶⁶ R. Drago, prefață la lucrarea lui P. Girod, *La réparation du dommage écologique*, Thèse, Paris, 1974, p. 13.

⁶⁷ A se vedea P. Girod, *op. cit.*, p. 13.

dacă considerăm că victime sunt nu numai cei care suferă un prejudiciu direct (în privința bunurilor sau persoanelor), ci și ansamblul colectivității care are interesul de a salva patrimoniul ecologic. Printr-o mai mare generalizare, F. Caballero ajunge la următoarea definiție: constituie daună orice pagubă cauzată direct mediului, considerată ca independentă de repercusiunile sale asupra persoanelor și bunurilor⁶⁸. Alți autori introduc o distincție între daunele prin poluare, care sunt suportate de patrimoniul identificabile și particulari și daune ecologice propriu-zise, suportate de mediul natural în elementele sale neapropiate sau inapropiate și afectând echilibrul ecologic în calitate de patrimoniu colectiv. Frecvent, același accident antrenează ambele tipuri de daune⁶⁹.

Reprezentanții elementelor mediului natural, victime ale acestor daune ecologice, trebuie să fie atunci precis identificați pentru ca să fie recunoscut un interes de a acționa, aceasta putând fi funcția socială a asociațiilor de protecție a naturii și mediului; putem astfel admite că lucrurile-mediul sunt și subiecte de drept și nu numai obiecte de drept, această evoluție fiind ineluctabilă⁷⁰.

În sfârșit, într-o concepție modernă, se recunoaște fiecărui individ un drept subiectiv la mediu, care permite o protecție eficientă a elementelor acestuia, până acum neglijabile în rațiunea calității mediului, de res communis⁷¹. Ca urmare, orice poluare va fi o violare a acestui drept și constituie o culpă⁷².

Într-o asemenea perspectivă, considerăm că trebuie să distingem mai întâi daunele ecologice în sens restrâns, desemnând prejudiciul cauzat mediului, independent de leziunea directă a unui interes uman. În acest caz, mediul natural nu este numai vectorul pagubă, ci constituie el însuși obiectul, dauna reală⁷³. A doua categorie o constituie pagubele suferite deopotrivă de mediu și de om.

Dintr-o altă perspectivă, este de domeniul evidenței că orice activitate umană antrenează efecte asupra mediului; definirea unui prag peste care acestea trebuie să fie considerate ca negative și să deschidă dreptul la reparație nu este încă stabilită în drept. Unii autori au relevat ideea potrivit căreia recunoașterea unui atare prejudiciu nu este posibilă decât într-o societate primitivă, ori într-o societate foarte evoluată⁷⁴. În orice caz, este vorba de un prejudiciu care nu este cauzat direct persoanei umane, dar a ceea ce o înconjoară. Modificarea unui echilibru nu este în mod necesar o sursă de prejudiciu: poate fi vorba de o situație tranzitorie, prealabilă formării unui nou echilibru. Prejudiciul ecologic presupune o atingere care lasă sechele de durată, permanente chiar. Mediul natural, prin esență viu, suportă diverse agresiuni împotriva cărora reacționează pentru a regăsi o nouă stare. Aceste fenomene nu implică emergența unui veritabil prejudiciu. În

⁶⁸ F. Caballero, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ, Paris, 1981, p. 293.

⁶⁹ A se vedea M. Prieur, *op. cit.* p. 1037-1038.

⁷⁰ A se vedea M. Remond - Guilloud, *Le prix de la nature*, Paris, 1982, p. 45.

⁷¹ Titularii unui drept subiectiv, utilizatorii mediului își pot vedea prerogativele lor protejate în mod automat după modelul drepturilor inviolabile, precum dreptul de proprietate personală (G. Martin, *Indemnisation des dommages ecologiques*, Paris, 1977, p. 261).

⁷² M. Remond-Guilloud, *Réparation du préjudice écologique*, în „J. C. environnement”, fasc. 1060 nr. 72.

⁷³ F. Caballero, *op. cit.*, p. 292.

⁷⁴ A se vedea, J. Carbonnier *Les biens*, PUF, Paris, 1978, p. 206.

revanșă, unele atingeri, care pot fi ușor reparate prin jocul reacțiilor, riscă de a deveni ireversibile în caz de interferență de factori agravanți, care se adăunează. Impactul vătămării este relativ, respectiv dependent de intensitatea sa și factorii externi. Este un fenomen complex în realizarea sa, care trebuie, cu necesitate, individualizat pentru a fi luat în calcul pe scena juridică.

Elementul nociv trebuie să fie excesiv și să antreneze un impact suficient pentru ca victima să poată angaja o acțiune în scopul de reparare. În absența unui prejudiciu direct și actual, o acțiune în justiție pentru indemnizare nu poate fi introdusă. Datorită caracteristicilor naturale ale mediului, daunele ecologice prezintă o serie de trăsături specifice exprimate, în general, prin ireversibilitatea consecințelor prejudiciabile aduse mediului, acestea fiind frecvent legate de progresul tehnologic; poluarea are efecte cumulative și sinergice care fac ca poluările să se adăuneze și să se cumuleze între ele; sunt prejudicii difuze în manifestarea lor și în stabilirea legăturii de cauzalitate; sunt repercutate în măsura în care aduc atingere mai întâi unui element natural și prin ricoșeu drepturilor individului etc.

1.1. Evaluarea daunelor ecologice

O problemă deosebit de dificilă (cel puțin pentru actuala etapă de dezvoltare a științelor) și cu importante semnificații pentru stabilirea răspunderii civile o reprezintă evaluarea pagubelor ecologice. În acest sens, se ridică o serie de întrebări, unele aproape fără răspuns : se pot cuantifica unele aspecte care par inevaluabile ? Nu e periculos să includem în sfera mărfurilor elemente care exprimă viața și nu creația umană ? A evalua pagubele aduse naturii nu înseamnă, oare, a interveni în chiar logica patrimonializării și deci a gestiunii, chiar dacă unii consideră că este nevoie mai ales de abținere ?⁷⁵

Dincolo de aceste interogații, o serie de dificultăți se ridică și în privința metodelor de evaluare reținute de practica și literatura de actualitate.

În acest sens, afacerea Zoe Colocotroni⁷⁶ a dat posibilitatea justiției americane, în anii 1980, de a face inventarul metodelor de evaluare. Astfel, au fost reținute patru metode principale :

- a) calcularea valorii de înlocuire a organismelor marine distruse;
- b) evaluarea costului reducerii la starea anterioară;
- c) recurgerea la o evaluare forfetară;
- d) evaluarea costului compensației prin restaurarea unei suprafețe de mărime echivalente în vecinătatea zonei poluante.

În raport cu asemenea realități, se conturează trei căi fundamentale :

O singură categorie de pagube ecologice poate, relativ ușor, să cunoască o evaluare monetară : cele cauzate integrității persoanelor, bunurilor private ori activităților

⁷⁵ J. Untermaier, *Le droit de l'environnement, reflexion pour un premier bilan L'année de l'environnement*, R.I., P.U.F., 1981; G. Martin, *Comment est déterminé et réparé le dommage écologique?* în vol. „Le droit et l'environnement”, PIREN, 1990, p. 33-35; I. M. Bonello, J. M. Fedida, *Le contentieux de l'environnement*, PUF, Paris, 1994, p. 26-35.

⁷⁶ G. Martin, *Rapport sur le dommage écologique*, PIREN, 1989, p. 7.

comerciale. De altfel, analiza jurisprudenței, în special străine, arată că acestea frecvent sunt singurele pagube efectiv reparate⁷⁷.

Pe de altă parte, în unele cazuri, dreptul trebuie să ia în calcul, cel puțin parțial, daune cauzate bunurilor situate în afara circuitului civil prin convertirea atingerilor pe care acestea le suferă în pagube cauzate activităților economice. Astfel, s-a acceptat, de exemplu, traducerea unor degradări ale mediului marin în termeni de pierderi pentru activitățile de pescuit ori de turism⁷⁸.

Totuși, așa cum s-a remarcat în literatura de specialitate, această metodă prezintă și unele inconveniente precum: contribuie la mascarea unei părți de degradări obiective, confirmă că orice pierdere care nu poate fi convertită în pagubă nu poate fi luată în calcul etc.

Evaluarea forfetară a unei pagube prezintă o serie de avantaje: simplitate și costul redus de negociere, previzibilitatea și securitatea, face mai facil recursul la asigurare; în același timp, introduce o mare rigiditate, greutatea tehnice în elaborarea baremurilor etc.

Unele sisteme de drept au instituit această metodă de evaluare, pe calea stabilirii de baremuri pentru distrugerea unor bunuri naturale, ori specii (de exemplu, decretul spaniol din 22 iunie 1986 care a stabilit un barem de daune-interese, revizibil în funcție de costul vieții și fondat pe costul înlocuirii animalelor distruse).

O abordare care se reflectă tot mai evident în dreptul pozitiv constă în favorizarea evaluării negociate a pagubelor. Dreptul este chemat, în acest sens, să aplice proceduri care să faciliteze întâlnirea tuturor factorilor sociali reprezentând interesele în cauză. Dreptul internațional public oferă multe exemple de aplicare a acestei metode în relațiile dintre state. În domeniul dreptului privat, afacerea Sandoz a adus la negocierile pentru evaluarea pagubelor reprezentanții statului, poluatorului, victimelor și protectorilor naturii⁷⁹.

1.2. *Repararea daunelor ecologice*

De regulă, repararea pagubelor ecologice nu poate fi asigurată decât incomplet și imperfect din diverse motive : fie deoarece prejudiciul nu este reparabil în natură, ori că este atât de diluat încât nici o reparație nu este previzibilă sau că sursa este prea imprecisă pentru a identifica autorul.

De aceea, repararea pagubei ecologice presupune, ca probleme preliminare, determinarea responsabilului și identificarea victimei și alegerea modului de reparare.

⁷⁷ G. J. Martin, *La réparation du préjudice écologique*, în vol. „Développements récents du droit de l'environnement marin.” Ed. Economica, 1989.

⁷⁸ M. Durousseau, *La pollution du Rhin consécutive à l'incendie intervenu aux établissements Sandoz*, în „Les cahiers de l'administration de l'Alsace”, supliment al revistei Administration, nov. 1987, p. 17 și urm.

⁷⁹ M. Remond-Gouilloud, *Les fonds d'indemnisation*, în vol. „Développements récents...” mai sus citat; G. Martin, op. cit., p. 37-39.

1.3. Determinarea responsabilului pentru producerea pagubei ecologice

A. Legătura de cauzalitate

Oricare ar fi regimul juridic sub care se plasează pentru a fi despăgubită, victima trebuie să probeze că daunele rezultă dintr-un act al părții chemate în justiție. Din acest punct de vedere, pagubele ecologice ridică o serie de probleme specifice. Odată prejudiciul individualizat, două sunt atitudinile posibile: fie socializarea indemnizării daunei, fie căutarea unei legături de cauzalitate pentru a identifica autorul.

Socializarea prezintă un avantaj și două inconveniente. Avantajul constă, în mod evident, în faptul că permite indemnizarea automată a victimelor prin simpla justificare a prejudiciului. Inconveniente se referă, pe de o parte, la modul de reparare, care se limitează la indemnizare fără să se preocupe de dispariția sursei pagubei și, pe de alta, la reparația pe seama colectivității a unei pagube care ar trebui să fie suportată numai de către autorul său, ceea ce evită integrarea costului în prețul produsului ori serviciului. Este nevoie deci să nu se socializeze indemnizarea decât atunci când s-au epuizat celelalte căi de reparare. Aceasta presupune însă stabilirea unei legături de cauzalitate între act și pagubă. Dificultățile apar, în acest sens, la trei niveluri: stabilirea unei legături de cauzalitate, prezumția probabilității legăturii de cauzalitate și pluralitatea cauzelor pagubei.

a) Stabilirea unei legături de cauzalitate

Sarcina probei acesteia incumbă victimei, lucru greu de îndeplinit întrucât adesea vătămarea se produce după un anumit timp, fie că acțiunea s-a declanșat atunci când o expertiză tehnică a devenit imposibilă. Totodată, la ora actuală, cunoștințele științifice nu permit să se distingă legătura de cauzalitate între o expunere la o poluare și o pagubă. Această absență de certitudine permite să se opună victimei alte explicații științifice ale pagubei, a cărei reparare se cere celui desemnat ca fiind autorul. De aici, problema prezumției probabilității legăturii de cauzalitate.

b) Prezumția probabilității legăturii de cauzalitate

Fără a merge până la răsturnarea sarcinii probei, se poate să se ajungă însă la suplinirea condițiilor relative la stabilirea legăturii de cauzalitate. În timp ce, în virtutea concepției clasice a codului civil s-a respins sistematic orice acțiune fondată pe existența unui prejudiciu indirect, în cazul daunelor ecologice s-a făcut o excepție, care a devenit apoi regulă.

c) Pluralitatea cauzelor pagubei

Dificultățile stabilirii legăturii de cauzalitate sunt amplificate adesea de pluralitatea surselor potențiale ale pagubei. Factorii care sunt, frecvent, totodată, victimele și vectorii pagubei se adăunează pentru a se dizolva în elemente precum apa, solul, atmosfera.

Adiționarea lor poate crea o sinergie care sporește paguba; există, de asemenea, ipoteze în care fiecare factor luat izolat nu este vătămător, în timp ce conjugarea mai multora este de natură a antrena consecințe grave și prejudiciabile.

La nivelul actual al reglementărilor legale și practicii judiciare, faptul că o pagubă ecologică ar putea fi imputabilă și altor cauze nu-i nici exoneratorie, nici un factor de atenuare pentru autorul unei surse de pagubă.

Fiecare este responsabil pentru întreaga pagubă, în măsura în care nu se face proba unei culpe a victimei ori a unui fapt exterior. Totodată, pluralitatea autorilor unei pagube nu împiedică de a cere reparația integrală unuia singur dintre ei.

În sfârșit, numai culpa victimei poate constitui o cauză de exonerare, care să permită poluatorului să scape de obligația de indemnizare. În caz de concurs, parțial al victimei, regula cauzalității integrale nu trebuie să facă obstacol la indemnizarea totală.

Aceste principii au condus la plasarea regimului juridic al acțiunii în repararea pagubei ecologice în afara „imperiului Dreptului” după expresia lui M. Despax. Este vorba deci de un regim derogator de la cel al răspunderii civile, fără baze corespunzătoare la nivelul reglementărilor legale.

B. Modalități de desemnare a responsabilului pentru daunele ecologice

În domeniul mediului, stabilirea unei legături de cauzalitate este dificilă datorită mai ales caracterului difuz al daunelor. Ca urmare a acestui lucru, într-un mare număr de cazuri, reglementările juridice au construit un responsabil, determinabil în mod prealabil realizării pagubei⁸⁰.

S-au remarcat, în acest sens, trei sisteme:

- a) prima ipostază constă în canalizarea responsabilității. Aplicarea acestui mecanism presupune desemnarea, înainte de survenirea prejudiciului, a persoanei care va suporta povara răspunderii și care, pentru aceasta, va trebui să subscrie o garanție. Ca exemple tipice, în acest sens, este citată responsabilitatea pentru prejudiciile consecutive deversării hidrocarburilor în mare.

Unele sisteme de drept au cunoscut principiul canalizării răspunderii în materia accidentelor de sănătate determinate de poluare. Astfel, o lege japoneză din octombrie 1973 stabilea un fel de prezumție de cauzalitate pentru unele maladii zise specifice, determinate de poluanți, precum mercurul, cadmiul și arsenicul. Indemnizarea acestor pagube este suportată în mod direct de poluatori, în raport proporțional cu contribuția la poluarea în zona determinată în prealabil;

- b) o altă tehnică de desemnare a responsabililor rezidă în constituirea unui fond de indemnizare alimentat prin cotizațiile poluatorilor⁸¹;
- c) la rezultate asemănătoare se poate ajunge prin intermediul reglementărilor fiscale. În acest sens, redevența percepută de agențiile financiare de bazin constituie un exemplu edificator.

1.4. Desemnarea victimei

Victima abilitată să acționeze rămâne însă, de cele mai multe ori, titularul unui drept ori interes - în înțelesul strict - care a fost atins, ceea ce plasează în planul

⁸⁰ Ca, de pildă, Comprehensive Environment Response, Compensation and Liability act., 1980.

⁸¹ M. Hertzog., La fiscalité de l'environnement, în „Fiscalité et Environnement” nr. special, P.U.F., 1984.

nondreptului pagubele cauzate elementelor naturii care nu au reprezentanți abilitați, ori interesele în cauză sunt prea difuze sau eventuale. Examenul reglementărilor în materie arată că cei îndreptățiți pot fi grupați în trei categorii :

- a) unii care invocă o vătămare a integrității lor fizice;
- b) alții care reclamă repararea unei vătămări a unui interes de natură patrimonială;
- c) în sfârșit, cei care acționează în virtutea stării de gestiune ori de apărare ale anumitor elemente de mediu.

În ce privește această ultimă situație, de remarcat că, în mod frecvent, cei abilitați să acționeze, în baza funcțiilor pe care le ocupă ori sarcinilor care le revin sunt cei care produc prejudiciul care se impune a fi reparat. Unele progrese notabile s-au înregistrat în cazul în care legiuitorul a recunoscut asociațiilor neguvernamentale dreptul de a acționa pentru obținerea reparării vătămarilor cauzate intereselor colective.

Dar și aici există o serie de dificultăți legate mai ales de legitimitatea apărării intereselor de această natură de către persoane private ori de concurența între diferiți intervenienți care reclamă repararea aceleiași pagube.

Importante contribuții aduce, în acest sens, dreptul comparat. Astfel, în dreptul brazilian s-a recunoscut asociațiilor de apărare a mediului posibilitatea de a reclama Ministerului Public punerea în mișcare a acțiunii civile publice (Legea nr. 7347 din 24 iulie 1985). Interesul unei asemenea reglementări rezidă, înainte de toate, în aceea că asociațiilor li se conferă rolul de inițiatori ai acțiunii și auxiliari ai Ministerului Public, fără a le recunoaște dreptul de a privi, de o manieră privată, produsul rezultatului acestora.

În același sens, s-a orientat și dreptul federal american, unde legiuitorul a prevăzut că administrațiile ori serviciile specializate pot fi desemnate ca trusturi de resurse naturale. Cu acest titlu ele sunt abilitate să facă evaluarea pagubelor ecologice și să exercite acțiunea în justiție.

1.5. Modul de reparare

Potrivit unui principiu general admis, victima are dreptul la repararea integrală a prejudiciului suferit. Acesta implică o echivalență între pagubă și reparare. În același timp, se ridică problema formei de reparare cel mai bine adaptată. După o formulă relativ simplă, o schemă a modului de reparare ar putea fi următoarea⁸²: a) pentru trecut - o indemnizare; b) pentru viitor - încetarea pagubei. Frecvent însă, cele două modalități trebuie combinate pentru a ajunge la o reparație efectivă: alternativ ori cumulativ, repararea în natură și repararea pecuniară.

a) **Repararea în natură** este, fără îndoială, modalitatea privilegiată pentru domeniul mediului, întrucât numai așa se poate identifica persistența răului și a șterge paguba, punând astfel în evidență specialitatea prejudiciului ecologic. Nu putem ignora, desigur, faptul că readucerea în starea anterioară nu este întotdeauna posibilă, întrucât, adeseori, distrugerea fizică face dauna ireversibilă. În acest caz, singura posibilă rămâne

⁸² J. H. Bonello, J. M. Fedida, op.cit. p. 44-45.

reparația prin echivalent (de pildă, vărsarea unei sume unei asociații care va organiza reconstrucția ecologică a mediului distrus).

b) Repararea pecuniară. Atunci când răul este înfăptuit, trebuie indemnizat prejudiciul suferit de victimă, fie că este vorba de un prejudiciu survenit până la încetarea tulburării, ori de un prejudiciu de pierdere.

c) Prejudiciul de pierdere. Atunci când faptul de a cauza un prejudiciu devine un drept dobândit contra despăgubire, ne aflăm în prezența unei situații pe care unii autori o consideră ca anormală⁸³.

Doctrina clasică admite, în principiu, că numai păgubirea este ilicită, activitatea în sine neputând fi interzisă atâta timp cât nu este contrară unei legi ori altei reglementări legale. Ea nu poate da naștere decât unei despăgubiri. De unde și concluzia că ar fi vorba de o veritabilă expropriere pentru cauză de utilitate publică.

Se admite deci că, în cazul unor tulburări anormale independente de orice culpă, pierderea trebuie suportată dacă există fie o utilitate pentru colectivitate, fie o indemnizație vărsată celor care suportă efectele nocive.

d) Prejudiciul trecut. Ca regulă, sunt indemnizate integral toate prejudiciile. Autorul unei pagube își reduce obligația de despăgubire, argumentând prin faptul că el a procedat la aducerea în starea anterioară. Prejudiciul cel mai lesne de evaluat este cel care rezultă din atingerea drepturilor proprietarului funciar. Dar astăzi proprietatea nu mai este un concept suficient pentru a constitui suportul unic al despăgubirii. I se adaugă, de exemplu, privarea de folosință, independentă de proprietate.

e) Prejudiciile de tip nou. Este de domeniul evidenței că regulile de drept comun sunt insuficiente pentru conceperea și organizarea reparării daunelor ecologice. Totuși, în practica judiciară occidentală s-au constatat prejudiciile de tip nou și moduri de reparare originale.

Prejudiciile de tip nou pot să exprime fie forme particulare de prejudiciu, neglijate până acum, fie prejudicii aduse unui domeniu care nu era până acum protejat : mediul natural.

f) Formele particulare de prejudiciu se referă la patru mari categorii: prejudiciul nefinanciar, măsurile de salvare, pagubele aleatorii și prejudiciul de dezvoltare. Referitor la **prejudiciul nefinanciar**, acesta desemnează pierderea beneficiului ori privatizarea de folosință; nu este vorba propriu-zis de un prejudiciu care aduce atingere unui patrimoniu economic, ci de pierdere de agrement.

Noțiunea de „măsură de salvare” a apărut în Convenția de la Bruxelles din 1969 (art.1), iar ulterior s-a impus pe calea practicii judiciare. Se are în vedere ajutorul benevol acordat de terți cu ocazia unor catastrofe ecologice (tip marea neagră). Alte cazuri de

⁸³ G. J. Martin, *La responsabilité civile par les faits de pollution*, 1978, p. 92 și urm.

acest gen, care implică măsuri de salvare : evacuarea populației, distrugerea produselor contaminate ș.a. De remarcat că suntem în prezența unor situații complexe, care implică aspecte de drept privat, public și internațional, cu consecințele juridice corespunzătoare.

O altă noțiune nouă, specifică dreptului mediului, este cea de daune aleatorii. Actuala doctrină militează în favoarea reparării unei atare pagube care nu a survenit încă. Fără îndoială, repararea unei pagube nu poate fi concepută decât în două ipostaze : fie o modificare a regimului juridic al răspunderii; fie o evoluție a conceptului de timp real, cel pe care îl enunță juriștii. Această a doua cale prezintă avantajul de a evita o reformă legislativă prin care să se modifice principii juridice clasice. Așa, de exemplu, dispariția unei resurse naturale este previzibilă, deci certă, chiar dacă prejudiciul nu va fi efectiv decât la epuizarea acestei resurse. După cum moartea este înscrisă în patrimoniul genetic al ființelor, epuizarea privește intrinsec resursele. Indemnizația devine deci de conceput cu ajutorul instrumentelor juridice existente. Reflecția a făcut să dispară aleatoriu.

g) Prejudiciul de dezvoltare este, de asemenea, o pagubă dar încă indecelabilă. El este apreciat de instanțele judecătorești sub un unghi dublu: cel al dreptului contractual și al răspunderii civile delictuale. Din punctul de vedere al contractului, prejudiciul de dezvoltare este luat în considerare ca viciu ascuns. El permite să acționeze victimelor unui produs nociv.

Sub raportul faptului, prejudiciul de dezvoltare este, de asemenea, luat în calcul. Regimurile răspunderii contractuale și delictuale se apropie pentru a deveni similare.

Indemnizarea prejudiciului de dezvoltare este fondată pe teoria riscului: orice persoană care a participat la crearea acestui risc trebuie să-și asume consecințele din moment ce a tras profit.

h) Prejudiciul cauzat mediului natural. Este vorba de un prejudiciu care nu afectează nici ființa umană, nici patrimoniul personal al individului. Se ridică problema, cum vom consacra protecția a ceea ce nu putem numi decât, de o manieră negativă, fără a-l putea defini pozitiv ? Discuția interesează numai la nivelul indemnizării și realizării sale. Astfel, indemnizarea prejudiciului cauzat mediului riscă să fie arbitrară și imposibilă. Arbitrar, de a evalua în mod obiectiv: care este valoarea frumuseții unui peisaj ? Imposibil, pentru că repararea în natură nu depinde decât de natura însăși. Desigur, aceste două importante obiecțiuni nu pot fi ignorate, dar trebuie nuanțate. În multe cazuri, natura repara atingerile care îi sunt aduse, dar anumite forme de reparare sunt facilitate prin intervenția umană; replantarea unei păduri distruse, repopularea unei specii devastate au un preț determinabil. Așa se face că, în asemenea situații, există posibilitatea indemnizării prejudiciului cauzat mediului.

Rămân, totuși, două probleme de soluționat: ce indemnizare, iar apoi cine este abilitat să o primească.

De regulă, protecția mediului natural face obiectul unei reglementări, care încorporează și o tarifare a violării sale. Astfel, defrișarea ilicită este sancționată în raport cu suprafața, ori, în cazul infracțiunilor la regimul regulilor de urbanism, acolo autorul este penalizat în raport cu suprafața construită ilegal. În absența unei reglementări de

această natură, aprecierea aparține instanțelor judecătorești. În fața dificultăților evidente ale unei indemnizări pe cale judiciară se apelează la colectivizarea despăgubirilor, întrucât este vorba mai puțin de a organiza dreptul răspunderii, cât de a se asuma colectiv un risc născut din dezvoltarea societății industriale.

Socializarea reparării daunelor se realizează pe calea creării unor fonduri de indemnizare, întrucât autorul pagubei, fie nu poate fi individualizat, fie că este insolubil. Acest fapt nu înseamnă, desigur, dispariția dreptului de a răspunde, care își găsește utilitatea prin acțiunile în regres, în scopul păstrării ideii că, în cele din urmă, despăgubirea trebuie să apese asupra autorului daunelor. Se observă, încă o dată, coexistența acestor două principii de indemnizare aparent opuse: dreptul la protecția patrimoniului individului, decurgând din proprietatea individuală, și responsabilitatea actorului economic, inclusiv pentru riscul inovării.

2. Răspunderea pentru prejudiciu în sistemul Codului civil

2.1. Răspunderea pentru culpă

După acest regim clasic, rar aplicabil în materie de răspundere pentru pagubele produse mediului, victima nu putea obține repararea decât dacă proba culpa făptuitorului, în condițiile art. 988 și următoarelor din Codul civil.

Ca urmare, reclamantul trebuia să facă proba că i s-a cauzat un prejudiciu real, direct și personal; de asemenea, este necesară stabilirea culpei autorului faptei, cuantumului prejudiciului, precum și legătura dintre faptă și pagubă.

În situația în care paguba era produsă prin nerespectarea unor dispoziții legale, simpla încălcare constituia o culpă care angaja responsabilitatea autorului său.

Și cum dreptul mediului cuprinde multe reglementări de poliție administrativă, era suficientă încălcarea unei obligații de acest gen pentru stabilirea culpei. Totodată, este posibil ca să existe culpă și în cazul în care poluatorul a respectat reglementările administrative, dar prin culpa (neglijența ori imprudența sa) a cauzat o pagubă care trebuie reparată.

Întrucât simpla transgresare a reglementărilor în materie reprezintă o culpă, se impun cel puțin două constatări :

- a) pe de o parte, intrarea în vigoare a actelor normative privind protecția mediului angajează o răspundere potențială, care facilitează sarcina judiciară a victimelor în caz de sinistru;
- b) pe de alta, totuși, singur respectul reglementărilor și autorizațiilor poate atesta un comportament rezonabil, dar nu în mod necesar suficient pentru a exonera definitiv orice risc de angajare a răspunderii.

De remarcat că, în materia prejudiciilor cauzate prin poluare, proba este deosebit de dificil de făcut, datorită naturii diverse a pagubelor care se pot produce și stabilirii exacte a întinderii lor (de la consecințe strict pecuniare și până la prejudiciul de agreement).

De asemenea, particularități prezintă și repararea prejudiciului cauzat; obiectul îl poate constitui o despăgubire, o depoluare (cheltuieli pentru prevenirea, combaterea sau

reducerea poluării), sau o reparare în natură, modificarea instalațiilor sau realizarea unei stații de epurare, schimbarea de exploatare (ca, de exemplu, prescrierea cerinței ca activitatea să nu se desfășoare decât noaptea etc.).

În privința acestei probleme, într-o opinie s-a consacrat că, în materie ecologică, fundamentul răspunderii civile este unul exclusiv subiectiv, care rezidă într-o acțiune sau omisiune a subiecților de drept, cărora li s-au impus anumite obligații legale - prin acte normative speciale - și pe care aceștia le încalcă.

Criticându-se o asemenea poziție pe considerente precum faptul că pagube ecologice pot să existe și ca urmare a viciului ascuns al lucrului, fie că acesta este un mijloc de producție sau chiar o instalație specială de prevenirea poluării de care persoane juridice ce le folosește nu are cunoștință și, ca atare, va fi exclusă o răspundere civilă pentru dauna ecologică, acolo unde ea nu este o urmare a unor încălcări ale reglementărilor speciale, se bazează pe art.1000 alin.1, din Codul civil, și va fi o răspundere obiectivă și nu subiectivă.

2.2. Răspunderea comitenților pentru faptele prepușilor.

Interesante particularități prezintă răspunderea pentru daunele ecologice și în privința fundamentului prevăzut de art. 1000 alin. 3 din Codul civil.

Referitor la această problemă, în literatura de specialitate s-au conturat mai multe puncte de vedere, în funcție de considerarea naturii - subiective sau obiective - a răspunderii.

Astfel, într-o primă ipoteză, a susținut că temeiul răspunderii comitentului se regăsește în art. 998-999 din Codul civil, iar cel al presupusului în art. 102 din Codul muncii; dacă nu s-ar accepta o asemenea răspundere obiectivă, persoanele juridice care, în mod obișnuit plătesc pagubele, ar suferi mari prejudicii, întrucât nu pot recupera sumele plătite victimelor de la presupuși care, în fond sunt răspunzători de pagubele aduse mediului, din vina și în legătură cu munca lor. Cu referire directă la aceste considerații, într-o altă opinie s-a susținut că dacă, într-adevăr, în cadrul procesului civil cu victima, aceasta, în temeiul răspunderii obiective, nu este obligată să dovedească culpa celui chemat să răspundă, pentru ca în cadrul acestei obligații să se individualizeze care este contribuția persoanei juridice, în culpă cu producerea pagubei, nu înseamnă că, în virtutea articolelor citate mai sus, acest lucru, fie în cadrul unei decizii de imputație sau al unei acțiuni civile, persoana juridică nu poate și nu trebuie să o facă. Ceea ce a plătit victimei, persoana juridică poate să recupereze de la cel în culpă, în măsura în care va dovedi culpa acestuia⁸⁴.

Literatura de specialitate și practica judiciară de până acum, în mod cvasiunanim, au fundamentat răspunderea comitentului pe ideea de garanție, pornind de la premisa că prin art. 1000 alin. 3, Cod civil, se instituie o garanție a comitentului, în solidar cu

⁸⁴ Gh. Tomșa, op. cit., p. 164-165

presupusul, față de victima prejudiciului, garanție care este menită să ofere victimei posibilitatea de a fi despăgubită⁸⁵.

Ca atare, fapta persoanei și cea a organului implică existența culpei, iar cea a lucrului are un caracter obiectiv. În condițiile trecerii spre o economie de piață și liberă inițiativă, apreciem că se impune a considera că răspunderea comitentului are drept premisă ideea de risc, în sensul că răspunderea decurge din împrejurarea că el trage foloasele activității - *ubi emolumentum ibi onus*. O asemenea concepție generală se adaptează cel mai bine particularităților răspunderii pentru daune ecologice, în condiții în care, practic, orice activități umane (și mai ales cele de natură economică) tind să comporte un anumit risc pentru calitatea mediului.

2.3. Problema abuzului de drept în domeniul ecologic

După cum este cunoscut, teoria și practica abuzului de drept, au apărut relativ târziu, o dată cu dezvoltările masive ale reglementărilor legale în diferite domenii și necesitatea corelării lor perfecte cu cerințele obiective ale vieții sociale.

Într-adevăr, doctrina clasică a reluat și dezvoltat teoria, formulată într-un text al lui Ulpian, că nu poate exista vinovăție dacă faptul prejudiciabil, este comis în exercițiul de drept. *Neminem loedit qui suo jure utitur*, în consecință, celui acționând în limitele atributelor unui drept nu-i poate fi angajată responsabilitatea, dacă în acest exercițiu a prejudiciat pe altul.

Ulterior însă, tot pe calea altor două formule latine : **Male enim nostro jure uti non debemus ori Malitiis non est indulgendum**, s-a formulat treptat concepția privind reprimarea executării în exercițiul unui drept devenită astăzi și o regulă de drept pozitiv. Deși abuzul de drept cunoaște o extindere din ce în ce mai mare în multe sisteme juridice contemporane, noțiunea și criteriile sale rămân încă controversate. Astfel, s-au format și afirmat două mari linii conceptuale: prima (începând cu Ripert) potrivit căreia dreptul nu poate fi considerat ca abuziv decât dacă este exercitat cu intenția de a păgubi în afara acestei situații; exercițiul unui drept nu poate fi niciodată îngăduit.

A doua concepție, deosebită radical (fondată de Josserand), consideră că abuzul de drept este actul necesar scopului instituirii, spiritului și finalităților îndrituirii în cauză.

Abuzul de drept nu implică, într-o asemenea viziune, intenția de a prejudicia, ci constituie numai simpla absență a unui mobil legitim⁸⁶.

Dezvoltată în condițiile societății contemporane, o asemenea poziție teoretică și practică (considerată de unii autori ca fiind vecină cu teoria deturnării puterii din dreptul administrativ) își exprimă interesante semnificații și în privința consecințelor juridice privind protecția mediului. Dacă la început nu a depășit semnificațiile sale clasice, treptat

⁸⁵ Pentru detalii a se vedea: C. Stătescu, *Fapta ilicită cauzatoare de prejudicii, ca izvor de obligații (Răspunderea civilă delictuală)*, în *Tratat de Drept civil. Teoria generală a obligațiilor* de C. Stătescu, C. Bârsan, Editura Academiei, București, 1981, p. 250-252 și lucrările acolo citate.

⁸⁶ Pentru semnificațiile generale ale abuzului de drept și delimitarea sa față de inconvenientele de vecinătate a se vedea : M. Eliescu, *Răspunderea civilă delictuală*, Editura Academiei București, 1972, p. 169-170, Ph. Le Tourneau, *La responsabilité civile*, Dalloz, Paris, 1979, p. 523-551.

s-a constituit o concepție specifică în privința manifestării abuzive de drept în materie ecologică⁸⁷.

În motivarea acestei decizii s-a susținut, printre altele, că atributele dreptului de proprietate nu pot fi exercitate în mod abuziv, încât să prejudicieze pe alți proprietari în exercitarea de către aceștia a drepturilor lor de proprietate (Trib. Suprem – s. civ., decr. nr. 1325/1978, în *Culegere de decizii*, 1978, p. 10-13).

De exemplu, în literatura juridică franceză se citează drept cazuri de abuz de drept în domeniul ocrotirii mediului : sterilizarea și exploatarea abuzivă a terenurilor de către proprietarii de fonduri funciare, exploatarea intensivă a zonelor de locuit de către promotorii imobiliari care consideră creșterea economică, ca scop în sine etc.

În condițiile reglementărilor actuale se constituie și se afirmă o concepție specifică în privința semnificațiilor abuzului de drept în acest domeniu.

Așa cum rezultă din reglementările legale în materie, cât și din doctrină, conceptul de protecție a mediului cunoaște o permanentă largire și diversificare a elementelor sale, implicând, în primul rând, folosirea rațională, gospodărirea judicioasă a factorilor naturali.

O asemenea realitate determină și în domeniul juridicului consecințe în privința executării drepturilor (precum dreptul de proprietate, dreptul de folosință) asupra factorilor de mediu, în sensul cerinței circumscrierii cât mai exacte a atributelor lor la scopurile social-economice generale pe care le exprimă și le promovează. Componenta ecologică (recte, în termeni clasici, o atitudine de om avizat și rezonabil a titularului) devine un element indispensabil al exercitării drepturilor asupra elementelor naturale ale mediului.

În acest domeniu, cerințele protecției naturii în condițiile unei creșteri continue a pericolului poluării presupune ca, diligența rezonabilă (suficientă sau necesară), în exercitarea drepturilor privind mediul, să fie intensă și să dobândească noi dimensiuni; în realizarea drepturilor trebuie să se poarte de la anticiparea consecințelor posibile asupra stării naturale a mediului ale fiecărei acțiuni, substituirea limitelor nesigure ale dreptului de a acționa numai potrivit propriilor interese cu limite sigure ale normelor de rentabilitate naturală ale factorilor de mediu, ale imperativelor unui mediu sănătos și prosper.

Din acest punct de vedere, abuzul de drept se poate manifesta prin acte realizate în exercitarea atributelor drepturilor subiective asupra mediului ambiant, ce depășesc, prin consecințele lor, scopurile social-economice care au stat la baza recunoașterii acestora, aduc atingere interesului general, al întregii societăți, de protecție, menținere și îmbunătățire a echilibrului ecologic, prevederilor actelor normative în vigoare, nu respectă normele și standardele tehnice admise privind folosirea rațională a factorilor naturali. Fapta nu este deci săvârșită cu intenția de a aduce prejudicii calității factorilor de mediu, dar constituind o exercitare a drepturilor subiective în condiții necorespunzătoare de prudență și diligență, determină efecte negative asupra stării naturale a mediului,

⁸⁷ Astfel, într-un caz de speță, instanța noastră supremă a decis că exploatarea unui motor electric, utilizat pentru punerea în mișcare a unui circular destinat confectionării de cherestea, care producea zgomot puternic, ce tulbura liniștea unei conviețuirii normale cu vecinii, constituie un abuz de drept.

reprezentând o abatere de la cerințele social-economice de ocrotire a acestuia și, ca atare, trebuie să antreneze răspunderea culpabililor. În condițiile în care faptele de utilizare nerațională și gospodărire nejudicioasă a factorilor naturali, de poluare a mediului ambiant sunt nespuse de numeroase, iar protecția naturii reprezintă o problemă de interes național, de maximă importanță, trebuie folosită ori pe cale legală - inclusiv reprimarea abuzului de drept - pentru păstrarea unui mediu ambiant sănătos și prosper.

Sunt numeroase cazurile (ipotetice) în care putem identifica abuzul de drept în exercitarea diferitelor drepturi subiective asupra factorilor constitutivi ai mediului. Exemplificativ, menționăm câteva posibile situații :

- Comiterea, de către deținătorii de terenuri, în exercitarea drepturilor lor, a unor acte de folosință care depășesc pretabilitatea actuală și potențială a solului și conduc la degradarea calității și diminuarea potențialului productiv al acestuia.
- Realizarea în exercitarea drepturilor de folosință a unor tratamente de lungă durată cu pesticide și alte substanțe chimice (îngrășăminte cu suprafosfați sau azot) și, prin aceasta, afectarea diferitelor forme de viață și a celorlalți factori de mediu;
- Aplicarea nerațională, în exercitarea atributelor dreptului de proprietate sau folosință, a irigațiilor și prin aceasta, deteriorarea mediului (prin așa-numita mlăștinire secundară);
- Exploatarea intensivă, pe baza unor drepturi recunoscute (de exemplu, prin suprapășunare sau turism intensiv) a pajiștilor și depășirea capacității de suportare a sistemului teritorial respectiv;
- Faptele titularilor de autorizație de a folosi nerațional apa, depășirea cantităților de apă alocată, conducând la epuizarea resurselor de apă alocată și atingerea echilibrului acvatic.

2.4. Răspunderea pentru tulburările (anormale) de vecinătate

Acest fundament a apărut și apare încă, destul de frecvent, în practica judiciară, fiind axat pe ideea că viața în societate impune suportarea unor inconveniente normale decurgând din starea de vecinătate, că există o serie de poluări și daune admisibile până la un anumit prag care variază în funcție de loc și timp. Dincolo de aceste limite, intervine responsabilitatea civilă⁸⁸, se naște dreptul la reparație, făcându-se trecerea de la un inconvenient normal la unul anormal de vecinătate.

Recursul la o asemenea cale în a prezenta avantajul de a dispensa reclamantul de dificila probă a existenței unei culpe, dar, mai ales, grație multiplelor divergențe doctrinale, jurisprudența din țările occidentale a admis că tulburările pot rezulta și din

⁸⁸ În jurisprudența franceză este demn de menționat faptul că, apariția teoriei tulburărilor de vecinătate ca fundament jurisprudențial al responsabilității civile, rezultă dintr-o decizie a Curții de Casație privind o poluare industrială. Pentru vecinătatea și semnificațiile sale juridice a se vedea : M. Filipescu, *op. cit.*, p. 169 și urm.; Ph. Le Tourneau *op. cit.* p. 20 și urm.; I. Albu, *Privire generală asupra raporturilor de vecinătate*, în „Revista română de drept” nr. 8/1984, p. 31.

exercițiul legitim al dreptului de proprietate, nu numai dintr-un exercițiu culpabil. Asemenea acte, întrucât produc vecinilor neajunsuri excesive, pe care aceștia nu trebuie să le sufere, dau naștere unei obligații de garanție sub forma unei răspunderi fără culpă.

Caracterele obiective ținând de anormalitatea pagubei, sunt în funcție de timp și de gravitate. Astfel, o daună permanentă, fie pentru că este definitivă și perpetuă, fie că se prelungește ori se reînnoiește devine sursă de indemnizare. Dar este necesar, de asemenea, caracterul obiectiv legat de gravitate, întrucât numai reunirea celor două elemente naște dreptul de despăgubire. Gravitatea se definește printr-o unitate de măsură, apreciindu-se că pentru a fi sancționate, tulburările de vecinătate nu trebuie să fie neapărat axcesive, este suficient să fie anormale. Caracteristicile subiective țin de situația personală a victimei, avându-se în vedere locul pagubei și profilul economic și social al acesteia. Ca o concluzie, anormalitatea pagubei se apreciază ținând seama de circumstanțele de timp și de loc.

În ciuda numeroaselor aplicații cunoscute în practica judiciară, îndeosebi franceză, responsabilitatea civilă pentru tulburări de vecinătate înregistrează în prezent o tendință crescândă de restrângere a câmpului de aplicare. Într-adevăr, contenciosul ecologic depășește, în multe privințe, contenciosul clasic, care opunea vecinilor o serie de inconveniente relativ minore, legate de poluarea prin mirosuri, zgomote sau reziduuri menajere

Între poluare și aceste surse tradiționale de incomoditate există mai ales o diferență de grad. Specificarea primeia în raport cu secunda este legată mai ales de amploarea consecințelor prejudiciabile și de caracterul lor ireversibil⁸⁹.

Este de domeniul evidenței că, datorită interdependențelor ce caracterizează mediul ecologic, poluarea sau alte fapte de acest gen afectează nu numai interesele vecinilor ei, ipotetic, se raportează ireversibil asupra patrimoniului natural colectiv.

Chiar conceptul de vecinătate dobândește într-o asemenea perspectivă dimensiuni noi, reflectându-și consecințele sub alte aspecte decât cele de ordin geografic, cu rezonanța mai accentuată în raporturile dialectice dintre elementele componente ale mediului.

Repararea pagubelor anormal cauzate. În acest caz, este vorba de situații care țin de natura activității economice poluante ori de cea a lucrării indezirabile. Din punct de vedere istoric, primele activități considerate ca anormale au fost extracțiunile miniere, care determină pagubele ineluctabile, chiar dacă, uneori, minime. În practica judiciară franceză s-a considerat, de pildă, de asemenea că udatul în mod constant a plantațiilor din proximitatea unui zid vecin, chiar dacă nu este abuziv, este de natură a antrena o umiditate permanentă de care autorul său este răspunzător (Versailles, 21 septembrie 1990, J.C.P.1911, II, 21772). Ca atare, nu abuzul este sancționat, ci natura activității, ceea ce are drept consecință obligarea la o despăgubire chiar minimă. În acest caz, este indemnizată o tulburare care nu este nici excesivă, nici anormală. Cât privește autorul prejudiciului, acesta nu comite nici o culpă, iar indemnizarea la care este condamnat este fără nici o legătură cu comiterea unei culpe.

⁸⁹ A se vedea P. Girod, op. cit., p. 19

Rezultă deci că dreptul la despăgubire își găsește fundamentul juridic nu în conduita autorului daunei, ci în dreptul fiecăruia de a nu fi privat, în tot sau în parte, de valoarea unui bun ori a unei situații și de avantajele trase de aici. Astfel, se fundamentează dreptul de a păstra în patrimoniul său bogăția mediului acestuia.

2.5. Răspunderea fără culpă pentru fapta lucrului

Expresia „răspunderea” lucrurilor trebuie precizată dintr-un început, în sensul că nu va exista în mod necesar o răspundere de câte ori un lucru intervine în realizarea unei pagube. Ea intervine numai atunci când un lucru este la originea unei pagube și responsabilul răspunde ca și când dauna ar fi fost consecința propriei sale culpe. Ca atare, chiar dacă paguba ar fi cauzată de un lucru, aceasta nu va fi luată în considerare decât într-un asemenea sistem de răspundere, expres reglementat de lege.

Deosebit de interesantă apare, în acest sens, problema de a ști dacă, în temeiul art. 1000 alin. 1 din Codul civil, poate fi angajată răspunderea, pentru daune ecologice, în calitate de paznic (deținător al pazei juridice), a persoanei fizice sau juridice care are lucru în serviciul său, putând exercita asupra lui o putere independentă de orientare și control, care îi permitea să ferească pe alții de daunele produse de lucru de sub paza sa.

În această ipoteză, paznicul lucrului este direct responsabil de paguba pe care acesta o poate genera. Dauna trebuie să provină din fapta lucrului. Această condiție, simplă în aparență, a fost mult discutată în practica judiciară.

Pentru aplicarea art. 1000 alin. 1 din Codul civil, lucrul neînsuflețit trebuie să fie cauza pagubei; dar din momentul în care s-a stabilit că el a contribuit la realizarea pagubei, este prezumat a fi cauza generatoare în afară de cazul în care paznicul a făcut proba contrară. Acest sistem favorabil victimei, întrucât creează o prezumție de responsabilitate în sarcina autorului pagubei, conține și o posibilitate de evaziune: caracterul imprezvizibil ori inevitabil al daunei care, în această ipoteză, exonerează autorul de obligația de a indemniza.

În revanșă, recurgerea la art. 1000 alin. 1 din Codul civil permite victimelor pagubei de a cere răspunderea în solidum a diferiților intervenienți în realizarea daunei. Această obligație solidară pleacă de la ideea că dauna are o dublă origine : rolul jucat de proprietatul locului de unde emană dauna și lucrul care este la originea pagubei.

Se observă deci că, dacă regimurile juridice sunt distincte în privința fundamentului, ele se reunesc în ce privește efectele, întrucât tind spre o cât mai bună indemnizare a victimelor.

În practica judiciară franceză s-a admis, de pildă, că o societate chimică este responsabilă în calitate de paznic juridic pentru consecințele gazului care se degajă din atelierele sale sau în materia zgomotului produs de lucrările din șantier⁹⁰.

De asemenea, în literatura juridică din țara noastră s-a considerat că, în lipsa unei reglementări speciale, în domeniul poluării mediului, răspunderea pentru prejudiciul cauzat de lucruri este dreptul comun care reglementează această problemă.

⁹⁰ Cas. Civ. decizia din 17 dec. 1969 și, respectiv 8 martie 1978, apud M.Prieur, op. cit. p. 731.

În consecință, în acele ipoteze în care poluarea mediului se producea, iar cazul prejudiciului rezultat nu se putea identifica printr-o încălcare a dispozițiilor din reglementarea specială (Legea nr. 9/1973, Legea nr. 61/1974), cu privire la temeiul juridic al răspunderii trebuia găsit în art. 1000 alin. 1 din Codul civil⁹¹.

În favoarea unei asemenea poziții se invoca și faptul că întotdeauna poluarea mediului se realizează printr-un singur lucru (sau energie), iar potrivit unei decizii din 1953 a instanței supreme, prin lucru se înțelege orice formă materială, inclusiv energie⁹².

Totuși, considerăm că, în principiu, răspunderea civilă pentru daune ecologice foarte rar își putea găsi fundamentul în fapta lucrului.

Este cel puțin bizar să considerăm, de exemplu, că fumul sau mirosurile sunt fapta lucrului aflat sub paza judiciară a proprietarului unităților industriale.

În altă ordine de idei, și în acest caz s-ar extinde aplicația unui text de lege, atribuindu-i sens și finalități la care legiuitorul nici nu s-a putut gândi la data edictării. Din acest punct de vedere nici practica judiciară nu s-a cristalizat într-o soluție fermă datorită și complexității pe care le prezintă răspunderea pentru daune ecologice⁹³.

Pe de altă parte, în condițiile în care o interpretare unanim acceptată cu privire la aliniatul 1 al art. 1000 din Codul civil - unii vizând în el o răspundere bazată pe culpă, iar alții un caz de răspundere pentru risc, fapta lucrului ca fundament al răspunderii civile în domeniu este pusă sub semnul întrebării.

În plus, o serie de reticențe ale judecătorului de a fonda responsabilitatea pentru poluare pe aceste baze pot apărea și pentru faptul că ar fi (cel puțin pentru etapa actuală) un regim prea favorabil pentru victime (pentru că nu presupune nici culpă, nici inconveniente anormale de vecinătate).

În ciuda unor asemenea inconveniente, se consideră necesară, uneori, ca un asemenea fundament ar putea fi invocat în cazul pagubelor produse prin poluări accidentale.

Referitor la situația din dreptul nostru, în condițiile intrării în vigoare a Legii nr. 137/1995 a protecției mediului, s-a instituit un regim special al răspunderii pentru prejudiciu provocat mediului, derogator de la cel al dreptului comun, stabilit de Codul civil.

3. Răspunderea civilă obiectivă

Datorită specificului pe care îl reprezintă, prejudiciile cauzate mediului (vătămarea unor interese generale ale societății, producerea de efecte în lanț, urgența reparării lor, dificultățile în stabilirea cuantumului și greutatea reparării în natură ș.a.), se manifestă tendința instituirii unei răspunderi civile obiective pentru risc, cum s-a făcut deja în privința pagubelor nucleare sau a celor rezultate prin activitatea aeronavelor. În concepția devenită clasică, răspunderea obiectivă este fondată pe ideea de risc; orice activitate care

⁹¹ Gh. Tomșa, op. cit. p. 162-163.

⁹² Trib. Suprem., col. civ., dec. nr. 12/1953 în Culegere de decizii 1952-1954, vol. p. 92

⁹³ I. Anghel Probleme de răspundere care se ridică în legătură cu folosirea în scopuri pașnice a energiei nucleare, în Răspunderea civilă de I. Anghel, Fr. Deak, M. Popa, Editura Științifică, București, 1970, p. 216 și urm.

creează pentru altul un risc, face pe autorul său responsabil pentru prejudiciul pe care îl poate cauza, fără a fi necesar a se dovedi o atitudine culpabilă.

Teoria răspunderii pentru risc a pornit inițial de la ideea de justiție potrivit căreia orice activitate umană urmărește un profit: în consecință, este just ca orice prejudiciu pe care îl provoacă să fie reparat (*ubi emolumentum, ibi onus*).

Dezvoltarea fără precedent a forțelor de producție, intensificarea și diversificarea activității umane (sociale) asupra naturii și, în același timp, dependența tot mai acută a societății de calitatea mediului său au un impact profund asupra caracteristicilor răspunderii civile pentru pagubele produse prin poluare. Într-adevăr, orice activitate umană prezintă, într-un anumit sens, o acțiune asupra mediului ambiant, care îi modifică și afectează calitățile sale naturale, sub o formă sau alta, mai mult sau mai puțin. Iar atunci când aceste efecte depășesc anumite praguri sau limite, este necesară să fie antrenată răspunderea celui care a determinat o asemenea situație.

Răspunderea pentru riscul creat față de mediul și echilibrul ecologic - care, considerăm noi, constituie (sau trebuie să reprezinte) de fapt forma de manifestare specifică a răspunderii civile în materie ecologică - nu-și diminuează sau anulează rolul preventiv-corectiv pe care îl vizează răspunderea pentru culpă; acest rol își mută semnificațiile pe alte trepte de realizare a reparării prejudiciilor astfel provocate. În condițiile în care poluarea este determinată în primul rând de activitatea generală a unor agenți economici, trebuie deci să angajeze răspunderea acestora pentru risc, a cărei consecință urmează apoi să se repercuteze la nivel colectiv sau individual. Din această perspectivă, răspunderea pentru riscul ecologic își păstrează și chiar își amplifică funcția de prevenire și combatere a efectelor negative asupra calității mediului ambiant.

Pentru circumstanțierea cât mai exactă a dimensiunilor unei asemenea răspunderi devine necesară relevarea anumitor particularități ale riscului ecologic. După cum este cunoscut, poluarea (sub toate formele sale) reprezintă, de cele mai multe ori, un pericol latent, cu o gravitate deosebită. Ea nu constituie, de regulă, un eveniment brusc, ci este rezultatul acumulării lente a unor efecte negative care, necontrolate și neremediate la momentul oportun, ating, în timp, anumite limite care depășesc pragurile naturale de echilibru, producând consecințe deosebit de periculoase pentru existența și funcționarea sistemului natural. Mai mult decât atât, interdependența și intercondiționările ce caracterizează mediul ambiant amplifică și conferă dimensiuni particulare consecințelor negative, determină propagarea lor în lanț asupra diferiților factori naturali și la toate nivelurile de organizare a acestora.

Iată de ce caracterul specific al riscului impune cu necesitate reguli particulare și în privința răspunderii juridice pentru prejudiciile astfel create.

După cum este cunoscut, regimul răspunderii civile pentru risc prezintă o serie de avantaje, mai ales în materie ecologică, în raport cu răspunderea bazată pe culpă. Mai întâi, indemnizația victimei va avea loc întotdeauna, contrar teoriei răspunderii pentru culpă când, uneori, se întâlnesc cazuri în care nu se poate antrena răspundere și, în consecință, repararea prejudiciului astfel produs. Chiar cazurile de exonerare de răspundere sunt reglementate restrictiv la forța majoră și acestea recunoscându-i-se efectele absolvirii în anumite condiții.

În domeniul ecologic este deosebit de important a se asigura în toate cazurile o reparare a prejudiciului datorită specificului și consecințelor deosebit de grave pe care le pot genera pagubele.

Apoi sunt unele situații, în care stabilirea exactă a autorului prejudiciului este imposibilă, iar consecințele produse nu pot rămâne neacoperite, mai mult, pot să se agraveze dacă nu sunt remediate în timp util. Este, de aceea, mai ales în privința poluării, necesar ca dispozițiile legale în materie să asigure o reparare completă, eficientă, oportună a oricărui prejudiciu adus mediului ambiant; instituirea regulii unui regim de răspundere civilă pentru risc permite, totodată, pe baza stimulării atitudinii diligente și prudente, a folosirii raționale a factorilor de mediu, instituirea și perfecționarea unui sistem de asigurări adoptat noilor cerințe ale vieții economico-sociale.

Caracterul de interes național al protecției și ameliorării mediului și celelalte considerente pertinente au impus așadar adoptarea unui sistem de răspundere cât mai sigur, care să asigure repararea integrală, eficientă și, pe cât posibil, în natură a pagubelor cauzate mediului.

Un pas semnificativ în această direcție s-a realizat prin Legea nr. 137/1995.

3.1. Regimul răspunderii pentru prejudiciu, instituit prin Legea nr.137/1995

În condițiile lipsei unor reglementări speciale privind răspunderea civilă pentru prejudiciu ecologic art. 41 (6) din Constituție (1991) a introdus (indirect) două posibile fundamente ale răspunderii în materie: nerespectarea de către proprietar a sarcinilor privind protecția mediului și, respectiv, nerespectarea obligației de asigurare a bunei vecinătăți. Acestea operează cu predilecție în materia pagubelor produse prin poluare. De altfel, din punct de vedere istoric și în absența unei reglementări legale exprese fundamentul curent a fost și este încă în unele țări (Franța, de exemplu) pentru răspunderea civilă (obiectivă) a întreprinderilor poluatoare tulburările anormale de vecinătate.

Legea nr.137/1995 a rezolvat această dilemă și aduce importante noutăți în domeniul răspunderii pentru prejudiciu ecologic. Astfel, abandonând regimul clasic al răspunderii civile, stabilit prin art.998 și urm. din Codul civil, actul normativ consacră, în art.80, două principii generale (speciale) și complementare în materie de răspundere pentru prejudiciu: răspundere obiectivă, independentă de culpă și, respectiv, răspundere solidară, în cazul pluralității autorilor.

Este vorba, în primul rând, de o adaptare a instituției răspunderii civile la specificul domeniului protecției mediului, în sensul satisfacerii cerințelor principiului fundamental „poluatorul plătește”, consacrat expres, pentru prima dată în dreptul românesc, prin art. 3 lit. d din Legea nr. 137/1995.

Apoi, se asigură, în același timp, o protecție sporită a victimei prejudiciilor ecologice, prin absolvirea acesteia de la sarcina probei culpei făptuitorului și creșterea posibilității de reparare a pagubei prin consacrarea răspunderii solidare, în cazul pluralității autorilor prejudiciului.

3.1.1. Câmpul de aplicare a regimului special de răspundere

Criteriul principal, determinant, îl reprezintă, în acest sens, natura prejudiciului. Astfel, în art. 80, alin.1 din Legea nr. 137/1995 se arată că are caracter obiectiv și solidar „răspunderea pentru prejudiciu”, iar în anexa nr.1 a actului normativ se arată că prejudiciu reprezintă „efectul cuantificabil în cost al daunelor asupra sănătății oamenilor, bunurilor sau mediului provocate de poluanți, activități dăunătoare sau dezastre”.

Ca atare, ori de câte ori va fi vorba de un asemenea „prejudiciu ecologic” se vor aplica cele două principii (al răspunderii obiective și cel al răspunderii solidare, după caz), derogatoare de la dreptul comun, urmând ca în completarea acestora să se aplice regulile compatibile ale legislației civile ordinare.

Dincolo de acestea, se poate observa că sunt supuse regimului special de răspundere două categorii de daune. Prima este reprezentată de daunele provocate sănătății umane sau bunurilor prin intermediul mediului afectat de poluanți, activități dăunătoare sau dezastre.

Referitor la noțiunea de poluant, în înțelesul legii acesta desemnează orice substanță solidă, lichidă, sub formă gazoasă sau de vapori sau formă de energie (radiație electromagnetică, ionizantă, termică, fonică sau vibrații) care, introdusă în mediu, modifică echilibrul constituenților acestuia și al organismelor vii și aduce daune bunurilor materiale. Termenul de „activități dăunătoare” nu este definit, dar din coroborarea sa cu cel de „deteriorare a mediului” (precizat de lege) ar fi vorba de alterarea caracteristicilor fizico-chimice și structurale ale componentelor naturale ale mediului, reducerea diversității și productivității biologice a ecosistemelor naturale și antropizate, afectarea echilibrului ecologic și a calității vieții prin supraexploatarea resurselor, gospodărirea și valorificarea lor deficitară, ca și prin amenajarea teritoriului.

În privința termenului de dezastru, se cuvine subliniat că în înțelesul Ordonanței nr.47/1994 privind apărarea împotriva dezastrelor, acesta desemnează:

- a) fenomene naturale distructive de origine geologică sau meteorologică, ori îmbolnăvirea unui număr mare de persoane sau animale, produse în mod brusc, ca fenomene de masă (cutremure, alunecări și prăbușirile de teren, inundații și fenomenele meteorologice periculoase, epidemiile și epizootiile);
- b) evenimentele cu urmări deosebit de grave asupra mediului, provocate de accidente (accidente chimice, biologice, nucleare, în subteran, avariile la construcții hidrotehnice sau conducte magistrale, incendiile de masă și exploziile, accidente majore pe căile de comunicații, accidentele majore și avariile mari la rețelele de instalații și telecomunicații). Fără îndoială, în categoria prejudiciilor ecologice se înscriu, în primul rând, prin natura lor, cele provocate prin dezastrele de la punctul b.

Prin intermediul mediului, sunt astfel afectate interese colective și în mod indirect; ca atare, reparația nu putea fi asigurată corespunzător în condițiile dreptului clasic, care presupunea lezarea unor interese individuale, clar identificate.

De altfel, legea vorbește de „prejudiciu indirect” și conferă asociațiilor pentru protecția mediului dreptul de a se adresa autorităților administrative sau judecătorești în vederea prevenirii sau în cazul producerii unui prejudiciu (art.5 lit.d.) În plus, art. 86 este și mai tranșant, recunoaște organizațiilor neguvernamentale dreptul la acțiune în justiție, în vederea conservării mediului, indiferent cine a suferit prejudiciul.

A doua categorie o constituie prejudiciile cauzate mediului, independent de lezarea directă a unui interes uman. În această situație, mediul natural nu mai este numai „vectorul” daunelor, ci chiar obiectul acestora.

3.1.2. Răspunderea obiectivă, independentă de culpă

Ținând seama de riscurile tot mai mari pe care le prezintă activitățile umane pentru mediu, legea instituie pentru prejudiciu o răspundere „cu caracter obiectiv, independent de culpă.” Faptul că este vorba de o răspundere specială bazată pe risc rezultă și din alineatul 2 art. 80 care stabilește obligativitatea asigurării numai pentru cazul „activităților generatoare de risc major”, restul, cu un risc mai redus, nefiind supuse acestei cerințe legale, dar angajând deci o atare răspundere obiectivă.

În consecință, victima va trebui să dovedească numai existența prejudiciului și raportul de cauzalitate între faptă și pagubă. Se elimină astfel obstacolul probei culpei, deosebit de dificilă în materie ecologică, datorită investigațiilor pe care le presupune descoperirea și identificarea sursei precise a daunelor, inclusiv o anumită cooperare a poluatorului.

În altă ordine de idei, întrucât dovada existenței culpei devine inutilă, pentru a se angaja răspunderea, de acum înainte, asigurarea calității mediului nu mai aparține categoriei obligațiilor de mijloc, ci devine una de rezultat. Va interesa deci rezultatul final, protecția și calitatea mediului, nu diligențele depuse pentru evitarea poluării sau degradării mediului.

3.1.3. Răspunderea solidară în caz de pluralitate de autori

Prin art. 80 alin. 1 teza II din Legea nr.137/1995, se introduce cel de-al cincilea caz de solidaritate pasivă legală în materie de obligații, spre deosebire de situația prevăzută în art.1003 din Codul civil, când „delictul sau cvasidelictul” trebuie să fie imputabil mai multor persoane; în cazul prejudiciului ecologic, coautorii săi răspund solidar, independent de culpă, obiectiv în raport cu victima.

3.1.4. Obligatorietatea asigurării pentru daune în cazul activităților generatoare de risc major

O altă particularitate a noului sistem de răspundere pentru prejudiciu instituit prin Legea nr.37/1995 o reprezintă stipularea unui caz special de asigurare obligatorie, care permite ca sarcina plății despăgubirilor să fie strămutată de la autor la societatea de

asigurare. În acest sens, art.80, alin. din actul normativ stabilește asigurarea obligatorie pentru daune în „cazul activităților generatoare de risc major”⁹⁴.

Prima problema care se ridică este deci cea a definirii și identificării „activităților generatoare de risc major”. Legea nr.137/1995 nu cuprinde o definiție în acest sens și nici alte elemente lămuritoare. Doar în art.30 alin.2 se vorbește de „instalații cu risc nuclear major - centrale nucleare-electrice, reactoare de cercetare, uzine de fabricare a combustibilului nuclear și depozite finale de combustibil nuclear ars” - care sunt supuse însă unui regim special de răspundere și asigurare, stabilit prin Convenția de la Viena din 1963, privind răspunderea civilă pentru daune nucleare. La rândul său, Ordonanța Guvernului nr.47/1994 privind apărarea împotriva dezastrelor include în categoria dezastrelor și unele categorii de „accidente majore”: pe căile de comunicații, la utilaje și instalații tehnologice periculoase, la rețelele de instalații și telecomunicații, fără însă a defini sau oferi elemente de identificare a „activităților generatoare de risc major”.

La nivel internațional, Directiva nr.82/501 a CEE din 24 iunie 1982, privind riscurile de accidente majore ale anumitor activități industriale, cuprinde prevederi semnificative în această privință.

Astfel, în sensul Directivei, prin „activitatea industrială” se înțelege: orice operațiune efectuată în instalații industriale vizate în anexa I, care pune ori ar putea pune în joc una sau mai multe substanțe periculoase și poate prezenta riscuri de accidente majore, precum și transportul efectuat în interiorul stabilimentului pentru rațiuni interne și stocajului asociat acestei operații în interiorul stabilimentului; orice alt stocaj efectuat în condițiile vizate în anexa II”.

În plus, cea mai completă definiție în materie este cea a „instalației cu risc de accident major”, aprobată de Consiliul de administrație al Biroului Internațional al Muncii, în cadrul celei de-a 248-a sesiuni a sa din noiembrie 1990.

Potrivit documentului mai sus citat, expresia „instalație cu risc de accident major” desemnează fie o instalație industrială servind la stocarea, transformarea ori producția produselor periculoase sub o formă și într-o cantitate care sunt susceptibile de a provoca un accident major, fie o instalație în incinta căreia se află, permanent sau provizoriu, o cantitate de produse periculoase care depășește cantitatea, zisă cantitate-prag, fixată de legislația ori reglementarea națională privind riscurile de accident major.

Sunt elemente care pot fi avute în vedere de cel chemat să aplice legea, insuficiente însă pentru a oferi o definiție clară a „activității generatoare de risc major”.

Această incertitudine va trebui înlăturată prin reglementările precise și pentru acest domeniu, pe care să le cuprindă preconizata lege privind răspunderea pentru prejudiciile aduse mediului (conform art.88 lit.r din Legea nr.137/1995).

⁹⁴ Se instituie, astfel, un al doilea caz de asigurare obligatorie, după cel pentru răspundere civilă pentru pagube produse prin accidente de autovehicule, prevăzut de Legea nr.136/1995 privind asigurările și reasigurările în România.

3.1.5. *Excepții de la principiul răspunderii obiective, independentă de culpă pentru prejudiciu ecologic*

De la regula instituită în art. 80 din Legea nr. 137/1995, potrivit căreia răspunderea pentru prejudiciu are caracter obiectiv, independent de culpă, legislația specială sectorială consacră, pentru unele cazuri, răspunderea civilă bazată pe culpă (vinovăție). Dintre aceste situații de excepție și deci de strictă interpretare menționăm:

- cazul prevăzut de art. 16(2) din Legea nr. 103/1996, a fondului cinegetic și a protecției vânatului.

Astfel, deținătorii, cu orice titlu, ai terenurilor pe care se arondează fonduri de vânătoare, persoane fizice sau juridice sunt obligați să ia măsurile prevăzute de lege pentru protecția vânatului și a mediului de viață și răspunde pentru pagubele produse acestuia prin **acțiuni ilicite**.

- situația consacrată de art. 67 alin. 3 din Legea fondului funciar nr. 18/1991 (modificată și completată prin Legea nr. 169/1997).

În cazul în care se constată că anumite suprafețe au fost scoase din producția agricolă sau silvică prin degradare sau poluare a solului datorită **faptei culpabile** a unor persoane fizice sau juridice, proprietarii, primarii sau organul agricol sau silvic pot cere suportarea de către culpabil a cheltuielilor necesitate de lucrările de refacere și de ameliorare a solului.

- cazul stabilit prin dispozițiile art. 24(1) din Legea apelor, nr. 107/1996.

Utilizatorii de apă din aval, care au suferit daune materiale cauzate de o poluare accidentală, produsă în amonte sau de distrugerea unei construcții de retenție a apei din amonte, au dreptul la despăgubire de la persoana fizică sau persoana juridică ce se face vinovată, potrivit legii.

Referitor la cheltuielile efectuate de persoanele fizice sau persoanele juridice inclusiv de Regia Autonomă „Apele Române” pentru înlăturarea efectelor poluării accidentale care, potrivit legii, se suportă de cel care a produs poluarea, opinăm că suntem în prezența unei răspunderi civile obiective. Și aceasta întrucât aici legea nu precizează necesitatea existenței vinovăției pentru angajarea răspunderii, ceea ce înseamnă că se aplică regula generală în materie, consacrată în art. 80 din Legea nr. 137/1995. Apoi, dar în același sens, cheltuielile de depoluare reprezintă o formă tipică de reparare a prejudiciului ecologic, iar prin caracteristicile lor poluările accidentale, în cazul de față cele ale apelor, impun aplicarea unor reguli de reparare rapidă și deplină a daunelor provocate omului, bunurilor și mediului.

Existența excepțiilor la regula răspunderii civile obiective pentru prejudicii ecologice se explică, dar nu și justifică, prin faptul succesiunii temporale a legilor și necorelarea procesului de legiferare în fața rezistenței instituțiilor juridice tradiționale (clasice).

3.1.6. *Răspunderea civilă pentru pagube nucleare și răspunderea pentru prejudiciu ecologic*

În virtutea caracterului său special în raport cu răspunderea pentru prejudiciile ecologice, răspunderea civilă pentru pagubele nucleare rămâne, în continuare, supusă

regimului particular instituit prin Convenția de la Viena privind răspunderea civilă pentru daune nucleare, din 1963, și Protocolul comun (la care România a aderat prin Legea nr.106/1992), coroborate cu dispozițiile cap.VI (art.33-38) din Legea nr.61/1974, cu privire la desfășurarea activităților din domeniul nuclear, în măsura în care acestea din urmă nu au fost modificate sau abrogate prin normele documentului internațional.

De altfel, aceste dispoziții speciale au instituit principii precum: răspunderea obiectivă și exclusivă, dirijarea răspunderii către exploatant, obligația de asigurare sau altă garanție financiară etc.

3.1.7. Acțiunea civilă în domeniul protecției mediului

Legea nr.137/1995 a stipulat, de asemenea, în art.86 și o regulă procedurală relativ inedită: dreptul la acțiune în justiție în vederea conservării mediului al organizațiilor neguvernamentale, indiferent de cine a suferit prejudiciul, completată cu dreptul fiecărei persoane de a se adresa autorităților judecătorești pentru prevenirea sau repararea unui prejudiciu ecologic. Asemenea dispoziții revoluționează reglementările anterioare în privința calității procesuale (active și pasive) în procesul civil, introducând noi perspective asupra noțiunilor de interes și calitate procesuală.

Apariția și amplificarea problemelor ecologice, recunoașterea caracterului lor de interes general, au generat în numeroase sisteme legislative lărgirea cercului celor care pot exercita dreptul la acțiune în favoarea protecției mediului și, implicit, abandonarea ideii că statul trebuie să dețină monopolul apărării interesului public ecologic. Acest monopol s-a bazat, în mod tradițional, pe două explicații. Una „legitimistă”, conform căreia interesul public fiind declarat ca atare de către reprezentanții aleși ai națiunii, numai organele statului ar fi îndreptățite să exercite acțiunea civilă în vederea apărării sale. Alta „tehnocratică”, potrivit căreia interesul public are un conținut obiectiv, ce trebuie determinat prin mijloace raționale, iar statul este cel mai bine plasat din acest punct de vedere, întrucât este situat deasupra intereselor particulare și mai bine echipat, datorită experților și logisticii de care dispune. Ambele motivații nu sunt la adăpost de critică, dar abandonarea lor este impusă mai ales de particularitățile pe care le prezintă prejudiciul ecologic și problemele legate de evaluarea și repararea sa.

Într-adevăr, fiind vorba, prin excelență, de un interes obiectiv, general este nevoie de un mecanism care să se deschidă larg spre participarea societății civile, să permită în acest sens acțiunea indivizilor sau/și organizațiilor care înțeleg să valorifice nu numai interesele lor directe, ci și pe cele publice. Dreptul organizațiilor neguvernamentale ori al altor persoane de a pune în aplicare obiectivele de interes public enunțate de o lege se înscrie, totodată, în relația necesară de „checks and balances” dintre diferitele puteri ale statului. Apoi, o atare măsură permite, din punct de vedere procedural, construirea unui mecanism de reprezentare a „intereselor” obiectelor neînsuflețite precum elementele naturale ale mediului - apa, șifuri naturale, rezervații, cu alte cuvinte natura - de către anumite grupuri acționând ca un fel de „curatori”. În sfârșit, pe această cale s-ar găsi o anumită rezolvare a problemei naturii (mediului) ca subiect de drept, mai ales din perspectiva priorității ce trebuie acordată intereselor generațiilor viitoare, din perspectiva cerințelor unei dezvoltări durabile.

Din ce în ce mai multe legislații naționale permit exercitarea acțiunii civile pentru repararea prejudiciului ecologic nu numai de către persoana ale cărei interese au fost direct lezate, ci și de către organizațiile neguvernamentale sau alte persoane. Așa, de pildă, legea protecției mediului din 1991, din Bulgaria stabilește că pot depune plângere pentru daune în primul rând cei lezați; ei pot, de asemenea, cere oprirea acțiunii prejudiciabile și eliminarea poluării. Aceasta din urmă acțiune, vizând a pune capăt unei poluări și a elimina efectele sale, poate fi intentată, de asemenea, de către autoritățile municipale, precum și de către asociațiile neguvernamentale care urmăresc un interes general, ori de oricare cetățean. Calitate procesuală activă în repararea pagubelor ecologice este recunoscută organizațiilor neguvernamentale și în dreptul elvețian și al S.U.A. În alte țări (Brazilia, de pildă) asociațiilor de apărare a mediului li se recunoaște doar un rol de „auxiliari” ai autorităților publice, în sensul posibilității de a reclama Ministerului Public punerea în mișcare a acțiunii civile publice. Uneori se admite, precum în dreptul italian, doar dreptul asociațiilor de a oferi tribunalului informații pertinente, în calitate de „amicus curiae” fără a se putea constitui parte în proces.

Potrivit art.1 din Legea nr. 137/1995, protecția mediului reprezintă un „obiectiv de interes public major”. Într-o concepție tradițională, se consideră că, în principiu, dreptul la acțiune în apărarea unui interes general poate fi exercitată numai de Ministerul Public și că nici un grup sau persoană nu s-ar putea prevala direct de acest interes. Se admite, totuși, că violarea unui interes general nu exclude și violarea unui interes colectiv sau individual, cu consecințele procedurale aferente. Față de asemenea reglementări și practici anterioare, dispozițiile Legii nr. 137/1995 sunt, evident, novatoare.

O precizare se impune încă de la început. Prevederile art.86 din acest act normativ trebuie coroborate cu cele ale art. 5 și altor dispoziții legale mai mult sau mai puțin pertinente. Astfel, în această perspectivă „dreptul la acțiune în justiție în vederea conservării mediului” recunoscut organizațiilor neguvernamentale poate cunoaște două ipostaze. Prima este cea în care acestea acționează ca un „intermediar”, în numele și pentru persoanei(lor) membre „în vederea prevenirii sau în cazul producerii unui prejudiciu direct sau indirect”, în condițiile art.5 lit. d din Legea nr. 137/1995. Aici se impun câteva precizări. Având în vedere definiția legală a prejudiciului (ecologic), în acest caz ar fi vorba mai ales de daunele asupra sănătății oamenilor și bunurilor provocate de poluanți, activități dăunătoare sau dezastre, direct sau prin intermediul factorilor de mediu. Suntem foarte aproape deci de situația clasică a asociațiilor care acționează fără să urmărească valorificarea unor drepturi substanțiale proprii, ci a unor drepturi ale aderenților, aceștia din urmă fiind destinatarii regulilor de drept ce se urmăresc a fi valorificate (respectiv dreptul la despăgubire pentru prejudiciul suferit, ca o garanție a dreptului fundamental la un mediu sănătos).

Cea de-a doua ipostază, exprimată în art. 86, marchează originalitatea acțiunii civile în domeniul protecției mediului. Ea se referă la dreptul la acțiune în justiție în vederea conservării mediului, **indiferent cine a suferit prejudiciul**. Așadar, având în vedere aceeași definiție legală este vorba mai ales de prejudiciul constând în **daunele asupra mediului** provocate prin poluare, activități dăunătoare sau dezastre, independent de afectarea sau nu a sănătății sau bunurilor aparținând anumitor persoane. Desigur,

întrucât conservarea mediului reprezintă un „obiectiv de interes public major”, aici este ocrotit, în mod direct, un interes social special, ceea ce explică lărgirea sferei celor îndreptățiți să exercite acțiunea civilă. Fără îndoială, alături de organizațiile guvernamentale, în baza dreptului la un mediu sănătos și ca o garanție a realizării acestuia, orice persoană poate să se adreseze direct autorităților judecătorești în vederea prevenirii sau în cazul producerii unui prejudiciu direct sau indirect (respectiv sănătății, bunurilor sau mediului). Așadar, situându-se în avangarda reglementărilor în materie, Legea nr.137/1995 recunoaște dreptul la acțiune în justiție pentru prevenirea sau repararea prejudiciului ecologic alături de Ministerul Public, asociațiilor neguvernamentale (în dubla ipostază arătată mai sus) și oricărui cetățean care își vede astfel afectat dreptul fundamental la un mediu sănătos.

3.2. *Răspunderea civilă pentru pagube nucleare*

Folosirea pe scară tot mai largă și în tot mai multe state a energiei nucleare în scopuri pașnice a pus probleme deosebite și în ce privește securitatea desfășurării acestor activități, precum și răspunderea civilă, ceea ce a determinat instituirea unui regim special în materie.

Alături de stabilirea unor norme severe de securitate impuse de industria nucleară, gravitatea potențialelor pagube și dificultatea soluționării cererilor de reparare a lor au reclamat adoptarea unor reglementări adecvate, în plan național și internațional.

În același timp, astfel cum au demonstrat accidentele nucleare de până acum (în special cel de la Cernobîl, din 26 aprilie 1986), consecințele acestora depășesc granițele politice. Ca atare, pentru a fi suficient, orice sistem special de răspundere civilă pentru pagube nucleare trebuie să fie cât mai uniform la nivel internațional. Nu este întâmplător deci faptul că regimul juridic în materie a urmat, mai întâi, calea reglementării internaționale.

În țara noastră, Legea nr. 61 din 30 octombrie 1974 cu privire la desfășurarea activităților în domeniul nuclear în România a reglementat, în condițiile în care România nu era parte la nici una dintre convențiile internaționale în materie, problemele autorizării în domeniul nuclear, obligațiile titularilor de autorizație și ale persoanelor fizice care desfășoară activități în domeniul nuclear, supravegherea stării de sănătate a personalului expus profesional în domeniul nuclear, a populației și a mediului, răspunderea civilă pentru pagube nucleare și a instituit o serie de sancțiuni contravenționale și penale.

Prin Legea nr. 106/1992, România a aderat la Convenția privind răspunderea civilă în materie de pagube nucleare, încheiată la Viena, la 21 mai 1963 și la Protocolul comun referitor la aplicarea Convenției de la Viena și a Convenției de la Paris.

Prin aderarea României la Convenția de la Viena privind răspunderea civilă în materie de pagube nucleare, regimul răspunderii în materie a fost guvernat de prevederile acestui document, coroborate cu dispozițiile capitolului al VI-lea (art. 33-38) din Legea nr. 61/1974 (în măsura în care nu au fost implicit modificate).

Adoptarea și intrarea în vigoare a Legii nr. 111/1996 privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare a adus unele precizări suplimentare în domeniu. În primul rând s-au instituit noi reglementări vizând regimul de autorizare, obligațiile titularului autorizației și ale altor persoane fizice sau juridice și regimul de control al

activităților nucleare. Apoi a fost abrogată expres Legea nr. 61/1974, s-a prevăzut obligația Guvernului de a prezenta spre adoptare proiectul legii privind răspunderea civilă pentru daune nucleare și, cu titlu provizoriu, s-a stabilit că până la intrarea în vigoare a acestui act normativ în această materie „se aplică regimul prevăzut de convențiile internaționale la care România este parte”.

3.2.1. Reglementările internaționale în domeniu

Primul document internațional în materie a fost **Convenția asupra răspunderii civile în domeniul energiei nucleare**, semnată la 29 iulie 1960, la Paris (și intrată în vigoare la 1 aprilie 1968), sub auspiciile Agenției pentru Energie Nucleară a Organizației pentru Cooperare Economică și Dezvoltare Economică (AEN/OCDE), în scopul de a oferi un regim special uniform al răspunderii civile pentru daune nucleare, în Europa de Vest⁹⁵. Această convenție a fost completată prin Convenția de la Bruxelles din 31 ianuarie 1963, care a prevăzut punerea la dispoziția victimelor unui accident nuclear a unei indemnizări adiționale, prin intermediul fondurilor publice, de către părțile contractate.

Semnificația principală a acestei convenții constă în stabilirea principiilor de bază ale răspunderii civile în materie nucleară, însușite ulterior de toate reglementările internaționale în domeniu și legislațiile naționale⁹⁶.

La 29 aprilie 1963, a fost semnată la Viena, sub egida Agenției Internaționale pentru Energia Atomică (AIEA), **Convenția privind răspunderea civilă pentru daune nucleare** (intrată în vigoare la 12 noiembrie 1977), care vizează stabilirea unui regim cu vocație internațională, bazat pe aceleași principii ca și Convenția de la Paris⁹⁷.

De asemenea, în 1962, a fost adoptată și **Convenția asupra răspunderii civile a exploatanților de nave nucleare**, cuprinzând dispoziții analoge celor ale convențiilor de la Paris și Viena, în scopul de a acoperi domeniul reactoarelor instalate ca mijloace de propulsie a navelor.

În domeniul răspunderii pentru transporturile maritime de materii nucleare, după unele dificultăți, în 1971 a fost adoptată **Convenția referitoare la regulile juridice ale**

⁹⁵ Pentru conținutul documentelor internaționale și reglementările interne în materie, a se vedea volumul *Responsabilité civile*, editat de AEN/OCDE, Paris, 1990.

⁹⁶ Avem în vedere următoarele : răspunderea obiectivă și exclusivă, dirijarea răspunderii spre exploatant, caracterul limitat al răspunderii (reparării daunelor), obligația de asigurare sau altă garanție financiară, nediscriminarea, unitatea de jurisdicție.

⁹⁷ Pentru o prezentare generală a Convenției a se vedea S. Van Geldern, *Responsabilidad civil por danos nucleares*, în „Ambientes y Recursos Naturales”, vol. VI nr. 4/1989, p. 22-30. Pentru literatura juridică română, a se vedea M. Ghelmegeanu, *La responsabilité civile pour dommages nucléaires dans les conventions internationales concernant l'utilisation pacifiques de l'énergie atomique*, în „Revue roumaine de sciences sociales, série de sciences juridiques” nr. 2/1968, p. 195 și urm.; I. Anghel *Probleme de răspundere care se ridică în legătură cu folosirea în scopuri pașnice a energiei nucleare*, în *Răspunderea civilă de I. Anghel, Fr. Deak, M. Popa*, Editura Științifică, București, 1970 p. 216 și urm.; idem *Răspunderea civilă pentru pagube produse prin folosirea în scopuri pașnice a energiei atomice*, în „Revista română de drept” nr. 2/1971, p. 66 și urm.; M. Dușu, *Răspunderea civilă pentru pagubele nucleare*, în „Dreptul” nr. 10-11/1993, p. 47 și urm.

răspunderii civile aplicate în caz de accident în timpul transportului de materii nucleare. Mai recent, în 1988, Convențiile de la Paris și Viena au fost legate între ele prin adoptarea, sub auspiciile AEN/OCDE și AIEA, a unui **Protocol comun**, ce reprezintă un pas important spre o mai bună înțelegere și uniformizare a regimurilor de răspundere civilă nucleară (intrat în vigoare la 27 aprilie 1992)⁹⁸.

3.2.2. Definiții

O problemă prealabilă o reprezintă aceea a stabilirii semnificațiilor unor termeni specifici, respectiv cei de instalație, accident și daune nucleare.

Noțiunea de instalație nucleară. Exploatatul unei instalații nucleare este ținut să răspundă pentru orice daună nucleară survenită în această instalație nucleară (art. II 1 a din Convenția de la Viena). Ca atare, regimul special este aplicabil instalației înțelegere, noțiune mai largă decât cea de centrală nucleară.

Astfel, în înțelesul Convenției, prin expresia **instalație nucleară** se înțelege, fie orice reactor nuclear (cu excepția celui cu care este echipat un mijloc de transport maritim sau aerian, spre a fi folosit ca o sursă de putere, dacă este pentru propulsie sau în orice alt scop), fie orice uzină care folosește combustibil nuclear și, în sfârșit, orice instalație în vederea transportului.

Accident și daună nucleară sunt două noțiuni strâns legate între ele, definite similar în reglementările internaționale în materie. Potrivit Convenției de la Viena, **accident nuclear** înseamnă orice fapt sau orice succesiune de fapte având origine care cauzează o daună nucleară (art. I, pct. 1), iar aceasta din urmă, în mod enumerativ și limitativ ca :

1) decesul sau orice vătămare corporală a unei persoane, orice deteriorare a bunurilor care provin sau rezultă din proprietățile unui combustibil nuclear ale produselor sau deșeurilor radioactive care se află într-o instalație nucleară ale materialelor nucleare;

2) orice altă pierdere sau daună astfel provocate, în cazul și în măsura în care prevede legea tribunalului competent;

⁹⁸ Înaintea existenței Protocolului comun, victimele situate pe teritoriul statelor părți la una dintre convenții nu erau protejate, dacă un accident survenea într-o instalație situată pe teritoriul unei părți la cealaltă convenție. Documentul extinde aplicarea celor două convenții față de victimele situate pe teritoriul statelor contractante, la fiecare dintre ele. Asupra conținutului, semnificațiilor și istoricul adoptării Protocolului, a se vedea V. von Busekist, *Le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et la Conventions de Paris; une passerelle entre les deux conventions sur la responsabilité civile pour les dommages nucléaires*, în „Buletin de droit nucléaire”, nr. 43/1989, p. 10-45. În privința regimului răspunderii civile în statele occidentale a se vedea : OCDE, *La réparation des dommages nucléaires dans les pays membres de l'OCDE*, în „Bulletin de droit nucléaire” nr. 20/1977 p. 54-82; M. Pelzer, *La responsabilité civile dans le domaine nucléaire au lendemain de l'accident de Tchernobyl. Un point de vue allemand*, în „Buletin de droit nucléaire” nr. 39/1987, p. 69-80.

3) dacă legea statului pe teritoriul căruia se află instalația prevede orice dăunare a persoanei, orice pierdere sau dăunare a bunurilor, care provin ori rezultă din orice radiație ionizantă emisă de orice altă sursă de radiații aflată într-o instalație nucleară.

Putem remarca că, potrivit acestor definiții, accidentul nuclear nu corespunde sensului clasic al termenului de accident, adică poate să nu întrunească, întotdeauna, un caracter „accidental”. Astfel, de exemplu, contaminarea în urma unei scurgeri din circuit, nepercepută o anumită perioadă de timp, este o succesiune de fapte și nu are un caracter brusc.

Dar accidentul nuclear nu angajează regimul special de răspundere civilă, decât când este vorba de combustibili nucleari, produse sau deșeuri radioactive deținute în instalație, fie (în condițiile precizate de art. 1, pct. 1 lit. k, subpunctul 1, din Convenție) de materiale nucleare care provin sau au ca destinații această instalație.

Combustibilul nuclear este definit ca orice material care permite producerea de energie printr-o reacție în lanț de fisiune nucleară (art. 1 pct. 1 lit. f); produs sau deșeu radioactiv constituie orice material radioactiv obținut în cursul procedurii de producere ori de utilizare a unui combustibil nuclear sau orice material care a devenit radioactiv prin expunere la radiații (art. 1, pct. 1 lit. g), iar material înseamnă orice combustibil nuclear, altul decât uraniul natural sau sărăcit, capabil să producă energie printr-o reacție în lanț de fisiune nucleară în afara unui reactor nuclear sau în combinație cu alte materiale, precum, și orice produs sau deșeu radioactiv (art. 1, pct. 1, lit. h).

Daunele nucleare reparabile. Daunele nucleare care dau naștere dreptului la reparație, conform regimului special, sunt cele care rezultă în urma unui accident nuclear, dar sub condiția de a nu fi excluse de dispozițiile exprese ale Convenției sau legislației naționale.

În legătură cu această definiție, reținem mai întâi că accidentul nuclear include atât faptul generator, cât și consecințele sale. Putem distinge, din acest punct de vedere, patru situații :

- a) faptul generator și dauna pot fi datorate, amândouă, reacției nucleare, caz în care paguba va fi considerată nucleară și repararea sa va fi supusă regimului special;
- b) faptul generator și dauna suferită sunt ambele de natură clasică, ipoteză în care dispozițiile Convenției de la Viena nu sunt aplicabile;
- d) în ipoteza unui accident de natură clasică, care provoacă o pagubă nucleară (de exemplu rupătura unui circuit de răcire) se aplică dispozițiile Convenției de la Viena.

Pentru a înlesni acțiunea victimei, când o daună nucleară și o daună nenucleară sunt cauzate de același accident sau conjugat de un accident nuclear și de unul sau mai multe evenimente diferite, această altă daună, în măsura în care nu poate fi separată cu certitudine de dauna nucleară, este considerată de Convenție ca o daună nucleară cauzată de un accident nuclear (art. 4). Totodată, când o daună este cauzată, împreună de un accident nuclear vizat de Convenție și de o emisie de radiații ionizante nevizată de aceasta, nici o dispoziție a Convenției nu limitează și nici nu afectează în alt mod

răspunderea față de persoanele care suferă o daună nucleară sau, pe cale de regres ori de contribuție, față de orice persoană care ar putea fi ținută răspunzătoare de această emisie de radiații ionizate.

În al doilea rând, din aceeași definiție mai rezultă necesitatea ca dauna să nu fie exceptată de la reparație de o prevedere expresă a legii.

Unele prejudicii provocate de un act sau fapt constitutiv al unui accident nuclear sunt excluse de la aplicarea regimului special. Astfel, exploatantul nu este ținut să răspundă pentru dauna nucleară cauzată înseși, instalației nucleare sau bunurilor aflate pe amplasamentul acestei instalații și care sunt ori trebuie să fie utilizate în raport cu ea (art. II, pct. 5). Într-adevăr, este anormal ca exploatantul să pună în joc propria-i răspundere civilă pentru daunele provocate bunurilor care îi aparțin ori sunt plasate sub paza sa, în virtutea regulii clasice de drept, potrivit căreia nimeni nu poate fi răspunzător față de sine însuși. De asemenea, în cazul daunei nucleare rezultate, în total sau în parte, dintr-o neglijență gravă a persoanei care a suferit-o ori că această persoană a acționat sau a omis să acționeze cu intenția de a cauza o daună, exploatantul poate să fie, dacă legea națională prevede, scos de sub regimul de reparare al acestei daune (art. IV, pct. 2).

3.2.3. Regimul specific pentru accidentele survenite în cursul transportului

Cele două elemente ce trebuie definite sunt : noțiunea de transport de materii nucleare și stabilirea daunelor reparabile.

a) Noțiunea de transport

Regimul specific de răspundere se aplică transporturilor de material nuclear care provine dintr-o instalație sau este produs în aceasta și survenit aici. Materialele nucleare sunt definite în Convenție ca fiind orice combustibil nuclear, altul decât uraniu natural sau sărăcit și produsele sau deșeurile radioactive. Față de accepțiunea dată combustibililor nucleari în cadrul accidentului survenit în interiorul unei instalații, suntem în prezența unei definiții mai restrictive, fiind excluși radioizotopii.

b) Daunele reparabile

Prima derogare de la regulile obișnuite constă în faptul că exploatantul nuclear (și nu transportatorul) răspunde pentru daunele cauzate de substanțele nucleare transportate. Ca regulă generală, exploatantul expeditor răspunde până în momentul în care o altă instalație preia materialele. Exploatantul expeditor și exploatantul destinatar pot, în același timp, să convină alte aranjamente, în baza unui contract scris. În caz de accident, identitatea exploatantului răspunzător poate fi determinată imediat datorită unui certificat de responsabil, precum și materialele transportate, itinerarul, cuantumul și tipul garanției.

3.2.4. Principiile generale ale răspunderii civile pentru daune nucleare

Reglementările existente la nivel internațional în domeniu și în primul rând Convențiile de la Paris și Viena au conturat și consacrat o serie de principii generale comune ale răspunderii civile pentru daune nucleare, care îi conferă un caracter special. În acest sens sunt principiul răspunderii obiective și exclusive, dirijarea răspunderii spre

exploatant, caracterul limitat al răspunderii (reparării), obligația de asigurare sau altă garanție financiară, nediscriminarea, unitatea de jurisdicție. Aceste principii au fost preluate parțial și de Legea nr. 61/1974, în prezent aplicându-se prevederile Convenției de la Viena, care sunt mai complete.

3.2.4.1. Răspunderea obiectivă și exclusivă

Convenția de la Viena a optat pentru o răspundere obiectivă, independentă de culpă a exploatantului pentru prejudiciile produse printr-un accident nuclear survenit în instalația sa ori implicând materiale nucleare în timpul transportului, provenind sau având ca destinație instalația acestuia.

Potrivit art. IV pct.1, exploatantul răspunde obiectiv de orice daună nucleară, răspunderea sa fiind, totodată, exclusivă. Răspunderea este dirijată de către exploatant care nu dispune de un drept de regres decât într-un număr limitat de cazuri. Acest regim de răspundere dispensează victima de obligația dovedirii culpei și a identificării persoanei vinovate.

Caracterul obiectiv al răspunderii civile a exploatantului nuclear completează natura exclusivă, ceea ce înseamnă că victimele unei pagube nucleare nu au altă posibilitate decât de a se îndrepta împotriva acestuia pentru repararea prejudiciului. Această limitare a drepturilor victimelor recunoscute de regimul comun de răspundere este justificată atât de sistemul răspunderii obiective, cât și de necesitatea simplificării și accelerării procedurilor de indemnizare, întrucât toate acțiunile se îndreaptă împotriva uneia și aceleiași persoane: exploatantul nuclear. Această regulă prezintă și un evident avantaj de ordin economic, evitându-se intentarea acțiunilor împotriva furnizorilor ori asociațiilor exploatantului care, fără această protecție, ar fi fost obligați să se asigure contra riscului nuclear.

Victima nu trebuie decât să identifice pe cel răspunzător de accidentul nuclear; această identificare este ușurată în mod considerabil prin faptul că, în toate statele, exploatantul unei instalații nucleare (ori transportatorul de materii nucleare), este supus unei autorizații prealabile, eliberată de autoritățile publice. Autorizația conferă exploatantului calitatea de persoană răspunzătoare pentru accidentele nucleare. Menținând principiul răspunderii exclusive, Convenția de la Viena oferă statului pe teritoriul căreia se află instalația posibilitatea de a prevedea în legislația sa că, în condițiile care vor putea fi specificate, un transportator de materii nucleare sau o persoană care manipulează deșeuri radioactive pot, la cererea lor și cu consimțământul celui interesat, să fie desemnate sau recunoscute ca exploatant în locul acestuia, în ce privește materialele nucleare sau, respectiv, deșeurile radioactive. În acest caz, atari persoane vor fi considerate ca exploatanți ai unei instalații nucleare.

Victima trebuie întotdeauna să dovedească nu numai existența și întinderea prejudiciului suferit, dar și legătura de cauzalitate între faptul generator și daună. Aceasta din urmă este, de multe ori, deosebit de dificil de dovedit. S-a dat, în acest sens, în literatura de specialitate exemplul leziunilor corporale care nu apar decât mult mai târziu; totodată, acestea (precum infecțiile oaselor, sângelui etc.) pot fi generate de boli canceroase, care nu au fost provocate de un accident nuclear.

Principiul răspunderii obiective cunoaște unele excepții și anume :

- a) în cazul răspunderii solidare a mai multor exploatanți, în raporturile dintre aceștia (în cazul regresului exercitat cu privire la indemnizațiile plătite terților), se va aplica dreptul comun al răspunderii conjuncte;
- b) dacă exploatantul face dovada că dauna nucleară a rezultat, în totalitate sau în parte, dintr-o neglijență gravă a victimei, ori ea a acționat sau omis să acționeze cu intenția de a cauza o daună, instanța competentă poate, dacă legea prevede, să-l exonereze pe exploatant (în totalitate sau în parte), de obligația reparării daunei suferite de cel păgubit.

3.2.4.2. *Principiul dirijării răspunderii spre exploatant*

Convenția instituie un mecanism special, original, care conferă răspunderii civile unele efecte specifice. El permite identificarea ușoară a celui ce urmează să răspundă, întrucât numai exploatantul este ținut să repare daunele cauzate printr-un accident nuclear. Semnificațiile acestui principiu se exprimă prin două reguli:

- a) victimele nu pot acționa decât împotriva exploatantului răspunzător de daune. Explotantul reprezintă persoana desemnată ori recunoscută de statul pe teritoriul căruia se află instalația ca exploatant al acesteia (art. I lit. C din Convenție). În același timp, victimele nu pot acționa decât împotriva exploatantului, nedisponând de nici o acțiune contra unui terț. Acest aspect singularizează dreptul răspunderii nucleare, caracterul exclusiv al răspunderii exploatantului excluzând orice drept de opțiune al victimei (păgubitului);
- b) exploatantul nu dispune de nici un regres. După indemnizarea victimelor pentru pagubele suferite, exploatantul nu se poate îndrepta împotriva altuia, spre deosebire de dreptul comun în temeiul căruia ar fi putut, uneori, îndrepta împotriva altor persoane. Totuși, și aici sunt două excepții :
 - exploatantul are un drept de regres în baza unei prevederi exprese dintr-un contract scris (art. X, lit. a);
 - dacă accidentul nuclear rezultă dintr-o acțiune ori o omisiune săvârșită cu intenția de a cauza o daună, contra persoanei fizice care a acționat sau a omis să acționeze cu această intenție (art. X, lit. b), această situație prezintă o serie de avantaje pentru furnizorii, constructorii, în general pentru toți cei care intervin în realizarea unei instalații nucleare, întrucât îi pune la adăpost de orice responsabilitate, în absența unei clauze contractuale exprese.

3.2.4.3. *Principiul limitării răspunderii exploatantului*

Răspunderea exploatantului este limitată atât în ce privește cuantumul reparației financiare, cât și termenul de introducere a cererii.

A. LIMITAREA ÎN TIMP. În stabilirea termenului de prescripție a dreptului la acțiune, suntem în prezența a două interese contradictorii.

Pe de o parte, nu s-a putut reține termenul din dreptul comun, întrucât, uneori, ar fi fost prea lung pentru repararea diferitelor efecte ale accidentului nuclear. Pe de altă parte, un termen prea scurt ar fi lezat victimele, având în vedere efectele în timp ale unor

asemenea daune și necesitatea asigurării reparației. Compromisul s-a exprimat în fixarea unui termen general de prescripție de la 10 ani, cu posibilități de prelungire ori de scurtare a lui.

a) **Termenul de 10 ani.** Potrivit Convenției de la Viena, dreptul la reparație se stinge dacă o acțiune nu este introdusă în 10 ani de la data accidentului nuclear (art. XI.).

b) **Prelungirea termenului.** Convenția prevede două cazuri în care termenul de 10 ani poate fi prelungit. Acestea sunt:

- când o daună nucleară este produsă de un accident nuclear, implicând un material nuclear care, în momentul accidentului nuclear, a fost furat, pierdut, aruncat peste bord sau abandonat, termenul de 10 ani este calculat de la data furtului, pierderii, aruncării peste bord ori abandonului (art. VI, pct. 2);
- orice persoană care afirmă că a suferit o daună nucleară și care a introdus o acțiune în despăgubire în termenul de 10 ani își poate modifica cererea, în sensul solicitării de daune majore în situația unei extinderi a daunei, chiar dacă o atare pretenție suplimentară este formulată după expirarea termenului de 10 ani, dar numai dacă o hotărâre definitivă nu a fost încă pronunțată.

Convenția autorizează legiuitorul național de a fixa un termen mai mare decât cel de 10 ani.

Astfel, dacă, potrivit legii statului pe teritoriul căruia se află instalația, răspunderea exploatantului este acoperită printr-o asigurare sau orice altă garanție financiară ori prin fonduri publice, pe o perioadă mai mare de 10 ani, legea instanței competente poate prevedea că dreptul la reparație (recunoscut împotriva exploatantului) nu se stinge decât la expirarea perioadei în care răspunderea exploatantului este astfel acoperită potrivit legii statului pe teritoriul căruia se află instalația.

Această prelungire a termenului nu aduce atingere, în nici un caz, dreptului la reparație în temeiul Convenției, al persoanelor care au intentat, contra exploatantului, înainte de expirarea termenului de 10 ani, o acțiune subsecventă morții sau vătămării corporale a persoanelor.

c) **Termenul prescurtat de 3 ani.** Convenția de la Viena permite legiuitorului național să stabilească un termen de decădere sau de prescripție care nu va fi mai mic de 3 ani calculat de la data la care victima daunei nucleare a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască dauna și identitatea exploatantului căruia îi incumbă răspunderea, fără ca termenele de 10 ani și, respectiv, 20 ani să poată fi depășite.

B. LIMITAREA CUANTUMULUI RĂSPUNDERII

Caracterul excepțional al răspunderii civile în domeniul energiei nucleare se exprimă și în limitarea cuantumului maxim de acoperire a pagubei.

Spre deosebire de dreptul comun (ca, de exemplu, în materie de accidente de muncă sau de transport), această limitare nu are un caracter individual, ci global.

Numărul indeterminabil în mod anticipat al victimelor unui accident nuclear impune această soluție.

De asemenea, la rândul său, un accident nuclear de mai mică gravitate ar putea cauza daune materiale unor numeroase persoane, ca, de pildă, sub forma unei contaminări radioactive.

Potrivit art. V al Convenției, statul pe teritoriul căruia se află instalația poate limita răspunderea exploatatorului la un quantum care nu va fi inferior sumei de 5 milioane dolari S.U.A. pentru un accident nuclear.

Ca unitate de cont a fost ales dolarul S.U.A., care echivalează cu valoarea în aur a acestuia, de la data de 29 aprilie 1963, respectiv 35 \$ pentru o uncie de aur fin.

Această prevedere referitoare la unitatea de cont poate da naștere la interpretări diferite și nu corespunde tendinței generale de a înlocui, în acorduri internaționale, unități de cont fondate pe aur, prin cele fondate prin drepturi speciale de tragere⁹⁹.

Totodată, Convenția fixând numai quantumul minim, statele contractante sunt libere să stabilească quantumuri maxime mai ridicate. Totuși, legislațiile naționale, adoptate pe această bază până în prezent, nu uzează prea mult de această posibilitate.

Potrivit art. 37 alin. 1 din Legea nr. 61/1974, quantumul maxim al unei asemenea răspunderi a fost fixat la 80 milioane lei pentru fiecare accident. La momentul respectiv, suma în lei (în funcție de cursul oficial) răspundea obligației stabilite de art. V pct. 1 al Convenției de la Viena, potrivit căreia statul pe teritoriul căruia se află instalația poate limita răspunderea exploatantului la un quantum care nu va fi inferior sumei de 5 milioane dolari S.U.A. pentru un accident nuclear. Astăzi, însă, aplicarea acestui text al Convenției, quantumul maxim al despăgubirilor se calculează în raport de cursul în lei al dolarului S.U.A. (ca unitate de cont, care echivalează cu valoarea - aur al dolarului S.U.A. la data de 29 aprilie 1963, respectiv 35 dolari S.U.A. pentru o uncie de aur fin), la data stabilirii quantumului despăgubirilor.

Ca procedură, Guvernul (ca reprezentant al statului) este organul competent să stabilească, la propunerea ministerului sau altor organe ale administrației publice în subordinea cărora se află titularul de autorizație (cu avizul Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului), quantumul maxim al răspunderii (în limitele legal admise) pentru fiecare titular de autorizație. Suma astfel stabilită nu cuprinde daunele - interese ori cheltuielile acordate de instanță cu titlul de reparare a unei daune nucleare.

În cazul în care un accident survine în cursul transportului materialelor nucleare, fie într-unul și același mijloc de transport, fie în cazul depozitării, în cursul transportului, într-una și aceeași instalație nucleară și cauzează o daună nucleară care antrenează răspunderea mai multor exploatanți, răspunderea totală nu poate fi superioară

⁹⁹ Convenția de la Paris, a introdus o limită minimă (5 milioane de unități de cont) și alta maximă (de 15 milioane unități), în interiorul căreia fiecare parte contractantă poate să fixeze quantumul maxim de responsabilitate a exploatantului nuclear. În majoritatea cazurilor, statele au reținut în legislațiile naționale un quantum intermediar, situat în jur de 10 milioane unități de cont. Pe termen lung, statele părți ale acestei Convenții și-au fixat ca obiectiv realizarea unui quantum de responsabilitate și garanție financiară, în special pentru marile instalații nucleare, care să nu fie inferior sumei de 15 milioane drepturi speciale de tragere. În același timp, în stabilirea quantumurilor trebuie să se țină seama de capacitatea actuală a pieței de asigurări. De regulă, în caz de utilizare a garanției, s-a stabilit obligația reconstituirii integrale și la nivel maxim a acesteia.

cuantumului cel mai ridicat aplicabil față de unul dintre ei în condițiile prevăzute pentru accidentul survenit în cazul instalației.

3.2.5. *Obligația de garanție a statului*

Sub regimul anterior, întrucât Legea nr. 61/1974 tăcea în ce privește faptul dacă statul era obligat să verse reparația reclamată, în cazul în care sumele obținute din asigurare ori altă garanție financiară sunt insuficiente, se aplica dreptul comun; așa fiind, și întrucât potrivit art. 37 al Decretului nr. 31/1954 privind persoanele fizice și juridice, statul nu era ținut să răspundă pentru obligațiile societăților publice ori altor organe de stat, dacă acestea au personalitate juridică, răspunsul era negativ.

Prin ratificarea Convenției de la Viena, se va aplica regula instituită de art. VII pct.1 al acesteia, conform căreia statul pe teritoriul căruia se află instalația asigură plata indemnizațiilor pentru dauna nucleară, recunoscute ca fiind în sarcina exploatantului, furnizând sumele necesare în măsura în care asigurarea sau garanția financiară nu ar fi suficiente, fără ca aceste sume să poată totuși depăși limita de 5 milioane dolari S.U.A.

3.2.6. *Cazurile exoneratoare de răspundere.*

Caracterul special al răspunderii civile pentru daune nucleare privește și cazurile exoneratoare de răspundere. Acestea au un caracter restrictiv și cuprind ipotezele în care daunele sunt cauzate de un accident rezultat direct ca urmare a unor tulburări politice cu caracter intern (insurecția, război civil), ori internațional (conflict armat, ostilități) sau un cataclism natural cu caracter excepțional.

În ultimul timp, aceste cazuri de exonerare de răspundere, stabilite în Convenția de la Viena (ca, de altfel, și în cea de la Paris) într-un anumit context politico-militar internațional, au suscitat o serie de discuții în țările industrializate, urmate de o serie de modificări ale legislației¹⁰⁰. Printre elementele care au generat o serie de dificultăți menționăm: cazurile de terorism care s-au multiplicat în anumite perioade în statele dezvoltate, precum și noțiunea de cataclism natural excepțional, susceptibilă să conducă la interpretări diferite în funcție de situația geografică a fiecărei țări.

Legea nr. 61/1974 limitase cauzele de exonerare a exploatantului pentru prejudiciul produs de un accident nuclear numai la cazurile în care acesta este urmarea directă a unor acte de conflict armat sau a unor calamități, cu caracter catastrofal (art. 36, în prezent implicit abrogat). Convenția de la Viena stabilește drept cauze exoneratoare de răspundere, pe lângă cataclismul nuclear cu caracter excepțional și conflictul armat, ostilitățile, războiul civil ori insurecția.

3.2.7. *Repararea daunelor nucleare*

Convenția de la Viena lasă la latitudinea legilor naționale în materie să determine întinderea reparației daunelor nucleare. La rândul lor, un semnificativ număr de reglementări statale referitoare la răspunderea civilă nucleară mențin aplicarea regimurilor naționale ale accidentelor de muncă și bolile profesionale la daunele nucleare suferite de către salariați. În acest scop, în multe țări au fost stabilite liste limitative

¹⁰⁰ Astfel, de exemplu, Legea privind energia atomică din Republica Federală Germania a înlăturat aceste cazuri de exonerare a răspunderii exploatantului nuclear.

privind afecțiunile care sunt susceptibile de a fi provocate prin radiațiile ionizate. În aceste condiții, salariații care sunt victimele unui accident de muncă ori boală profesională determinată de iradiere sunt supuși aceleiași regim de indemnizare care este aplicabil într-o instalație clasificată ca nucleară și supuse ca atare unui sistem special de responsabilitate nucleară ori într-o instalație nesupusă acestui sistem¹⁰¹.

Dacă victima lucrează într-o instalație nucleară, obligația de reparare a exploatantului ținut să răspundă obiectiv poate să fie angajată indirect, pe calea regresului exercitat de către organismele care greează aceste regimuri de indemnizare.

Victima nu are astfel posibilitatea de a intenta direct o acțiune împotriva exploatantului decât numai dacă formulează cereri de despăgubiri care nu sunt prevăzute de regimul de asigurări sociale. Persoanele aflate în afara sferei de aplicare a regimului accidentelor de muncă și bolilor profesionale pot introduce cererile de reparare direct împotriva exploatantului.

3.2.8. *Probleme privind proba daunelor nucleare*

Ca în orice răspundere obiectivă, pentru angajarea răspunderii exploatantului, este suficient să se stabilească existența daunei și raportul de cauzalitate dintre aceasta și accidentul nuclear. Ca atare, cele trei elemente care trebuie dovedite spre a fi în prezența unei răspunderi civile pentru daune nucleare sunt : iradiere ori contaminarea persoanelor, bunurilor sau mediului, dauna și, în sfârșit, existența legăturii de cauzalitate.

În privința primului aspect, particularitățile radiațiilor ionizante și, mai ales, faptul că efectele lor pot diferi mult în timp, complică forma daunelor nucleare. Astfel, dacă unele afecțiuni corporale datorate radiațiilor sunt caracteristice și ușor identificabile (ca, de exemplu, o radiotermită), alte leziuni, precum tumorile canceroase, leucemia ș.a. nu sunt specifice domeniului nuclear și cum se manifestă, în general, după o lungă perioadă de timp, este dificil de determinat originea lor. În absența unei probe clare a unei radieri care depășește normele de securitate, nu se poate considera existența unei legături cauzale prin simpla expunere la un risc de iradiere (prin faptul desfășurării de către victimă a activității într-o instalație nucleară). Într-o asemenea situație, în țările occidentale au fost adoptate diverse soluții¹⁰².

3.2.9. *Câteva concluzii*

Răspunderea civilă pentru daune nucleare este supusă în prezent unui regim juridic specific, extins, sub forma unei reglementări relativ uniforme, la marea majoritate a statelor pe baza Convențiilor de la Paris (1960) și Viena (1963). Răspunderea este dirijată

¹⁰¹ Ca de pildă, un atelier de gamagrafie, într-o uzină ori o sursă de radiații într-un spital.

¹⁰² Astfel, în Franța, prin art. 10 al Legii din 10 octombrie 1968, s-a prevăzut ca, printr-un decret să se stabilească, în funcție de iradierea și contaminarea suferite și termenul în care afecțiunea a fost constatată, o listă limitativă a bolilor care în absența probei contrarii, sunt prezumate că având la origine un accident nuclear. Acest decret nu a fost niciodată publicat. Un progres real ar consta, în acest sens, în a admite cu titlu de regulă generală, că proba contrară a raportului de cauzalitate ar trebui demonstrată de exploatant (a se vedea, M. Prieur, *Droit de l'environnement*. Dalloz, Paris, 1991, p. 762). În alte state, practica judiciară a admis existența unei prezumții relative între boala profesională ca efect al iradierii ionizante și activitatea desfășurată într-un mediu specific, ceea ce a generat unele neliniști în rândurile conducătorilor industriei nucleare.

spre exploatantul instalației nucleare desemnat înaintea producerii pagubei de către autoritatea competentă. Aceasta are multiple consecințe: odată legătura de cauzalitate stabilită, victimele pot acționa contra exploatantului său, în unele ipoteze împotriva exploatanților coautori, transportatorului ori persoanelor subrogate (de exemplu, manipulatorii de deșuri radioactive). În același timp, pentru a se putea repara eventualele pagube nucleare, s-a instituit obligația unei asigurări ori altor garanții financiare ale exploatantului instalației garantate, în anume condiții, de stat.

Este greu de apreciat eficacitatea practică a acestui regim de reparație care până acum (din fericire) nu a cunoscut proba practicii¹⁰³. Principalele dificultăți au survenit în domeniul asigurării riscului nuclear.

Dintre criticile care se aduc regimului instituit de Convenția de la Viena menționăm, mai întâi, că prin concepția și câmpul său de aplicare acesta este limitat la accidente susceptibile de a surveni în marile instalații nucleare. Ca atare, cele care intervin în afara acestui cadru sunt supuse dreptului comun privind răspunderea. De asemenea, Convenția tratează cu precădere și în detaliu regimul de răspundere și asigurare a exploatantului nuclear și mai puțin condițiile de reparare a daunelor potențialelor victime. În sfârșit, în ultimul timp, specialiștii se întreabă dacă chiar caracterul limitat al răspunderii nu riscă să influențeze comportamentul exploatantului nuclear care se vede, în unele privințe, la adăpost de regimul juridic de drept comun al răspunderii civile obiective, care, adesea, cuprinde reglementări mai severe, nu limitează întinderea răspunderii etc.

3.3. *Răspunderea civilă pentru pagubele cauzate mediului de către aeronave*

După cum este cunoscut, răspunderea pentru pagubele cauzate de aeronave persoanelor și bunurilor care nu se află la bord este reglementată prin art. 97 din Codul aerian (aprobat prin Decretul nr. 516 din 30 decembrie 1953 și modificat ulterior) și este bazată pe ideea unei răspunderi obiective, independente de culpă.

Interpretarea art. 97 din Codul aerian a condus la formularea următoarelor reguli:

- răspunderea revine exploatantului aeronavei;
- prejudiciul trebuie cauzat persoanelor sau bunurilor acestora care nu se află la bordul navei (față de cele aflate aici antrenându-se răspunderea contractuală);
- răspunderea este obiectivă, independentă de culpa exploatantului aeronavei sau a unei terțe persoane;
- răspunderea poate fi înlăturată numai dacă exploatantul aeronavei dovedește că prejudiciul se datorează intenției sau neglijenței grave a victimei; dovada forței majore, a

¹⁰³ În ceea ce privește accidentul de la Cernobîl din 26 aprilie 1986, nici o regulă convențională privind răspunderea nu era aplicabilă în acel moment (fostei) URSS. Interpretarea dată, de regulă, Convenției de la Geneva din 13 noiembrie 1979 asupra poluării atmosferei la lungă distanță exclude aplicarea sa în privința poluării prin elemente radioactive. De asemenea, aplicarea Convenției de la Viena nu putea fi invocată, URSS nefiind parte contractantă sau neaderând la Convenție. De altfel, dintre toate statele care au suportat consecințele norului radioactiv, numai fosta Iugoslavie semnase și ratificase Convenția. În această situație, se putea recurge la aplicarea regulilor generale ale dreptului internațional al mediului și ale reglementărilor AIEA vizând prevenirea accidentelor, informarea statelor care puteau să fie victimele consecințelor accidentului și a asistenței internaționale.

cazului fortuit, a faptei terțului sau a culpei ușoare a victimei nu înlătură această răspundere.

Problema care se pune este aceea de a ști dacă în sfera prejudiciilor provocate de aeronavele și supuse reparării acestui regim special se înscriu și daunele ecologice.

Astfel, potrivit legii, această răspundere se referă la provocarea, în timpul activității de zbor, a unor daune corporale (în înțelesul de daune privind viața și integritatea corporală) sau bunurilor persoanelor care nu se află la bord.

Dacă alături de aceasta, avem în vedere și faptul că, prin activitatea de zbor a unei aeronave se înțelege orice activitate realizată din momentul pregătirii aeronavei pentru zbor și până în momentul garării sale, considerăm că printre pagubele cauzate și avute în vedere de reglementarea specială se înscriu și unele de natură ecologică, precum cele provocate prin poluarea aerului sau de zgomotul produs de aeronave.

În condițiile în care însă Legea nr. 137/1995 a definit precis „prejudiciul ecologic”, în cazul poluării sale de către aeronave se aplică regimul special de răspundere instituit prin acest act normativ.

România a ratificat (prin Decretul nr. 468/1979) Convenția cu privire la răspunderea internațională pentru daunele cauzate de obiecte lansate în spațiul extraatmosferic, încheiată la Londra, Moscova și Washington, la 29 martie 1972.

SECȚIUNEA a II-a : DREPTUL REPRESIV AL MEDIULUI

Dacă răspunderea civilă are, prin excelență, un caracter reparator, iar cea specifică, de drept al mediului urmărește, cu prioritate, prevenirea ori stoparea acțiunilor de degradare a naturii înconjurătoare, răspunderea contravențională și răspunderea penală în materie constituie un adevărat „drept represiv al mediului”. Ambele forme de răspundere au în comun criteriul esențial al „pericolului social”, circumstanțiat aici prin raportarea valorilor sociale la cele vizând protecția și conservarea mediului. Dimensiunea represivă a acestora a făcut, totodată, ca ele să fie cele mai puțin „ecologizate”, până în prezent, forme ale răspunderii juridice¹⁰⁴.

A. RĂSPUNDEREA CONTRAVENȚIONALĂ ÎN MATERIE DE MEDIU

1. Considerații generale

În dreptul mediului se recurge adesea la răspunderea administrativă (contravențională) pentru prevenirea sau combaterea nerespectării prescripțiilor legale în materie, date fiind avantajele pe care le prezintă o atare formă de răspundere.

Astfel, procedura de constatare și aplicare a sancțiunilor contravenționale este mult mai rapidă în raport cu celelalte proceduri judiciare, ceea ce este favorabil cerințelor de reparație cu prioritate a prejudiciilor ecologice. În același context, măsurile dispuse sunt executorii, permițând o intervenție urgentă în cazul unor acțiuni cu impact negativ deosebit, adoptarea unor măsuri de securitate și siguranță etc. De asemenea, în privința agenților abilitați să constate și/sau aplice sancțiunile contravenționale, datorită particularităților domeniului, este nevoie de o anumită specializare pentru aprecierea gravității faptelor, măsurilor ce se impun adoptate, precum și a urmăririi și controlării împlinirii acestora.

Din punct de vedere legal, contravenția constituie fapta săvârșită cu vinovăție, care prezintă un pericol social mai redus decât infracțiunea și care este prevăzută și sancționată ca atare prin acte normative (art. 1 din Legea nr. 32/1968).

Așa cum rezultă din definiția de mai sus, este vorba de o încălcare a reglementărilor juridice vizând protecția mediului cu vinovăție, fiind exclusă răspunderea fără culpă. Aici se impun câteva precizări. În primul rând, întrucât contravențiile la regimul protecției mediului vizează, prin excelență, încălcări ale unor obligații legale privind ocrotirea și conservarea naturii, simpla înfrângere a prevederilor acestora face să se nască prezumția de culpă.

¹⁰⁴ Termenul de „drept represiv al mediului” și dezvoltarea semnificațiilor sale juridice în cadrul dreptului francez au fost realizate de Dominique Guibal în „Droit répressif de l'environnement”, Ed. Economica, Paris, 1997.

De asemenea, fapta ilicită care constituie contravenție poate consta dintr-o acțiune sau inacțiune legată indisolubil de o anumită atitudine psihică a autorului sau față de consecințele lor negative; culpa poate fi prezentă sub toate formele ei.

Sancțiunile care se aplică faptelor considerate contravenții sunt, în primul rând, amenzile al căror minim și maxim este stabilit de lege, diferențiat, după gravitatea impactului negativ al faptei asupra sănătății umane, bunurilor sau mediului și după calitatea contravenientului (persoană fizică sau persoană juridică).

Purtând aceste trăsături caracteristice, contravențiile la normele pentru protecția mediului sunt stabilite și sancționate o serie de acte normative (legi și hotărâri guvernamentale).

2. Categoriile de contravenții

Legea nr. 9/1973 privind protecția mediului înconjurător stabilea categorii de contravenții la reglementările vizând protecția diferiților factori de mediu: aer, sol, ape, vegetație forestieră, faună, așezările omenești, ocrotirea și conservarea peisajului și menținerea echilibrului ecologic.

În vederea actualizării și perfecționării sistemului contravențional, prin Hotărârea Guvernului nr. 127/1994 privind stabilirea și sancționarea unor contravenții la normele pentru protecția mediului înconjurător s-au instituit, în funcție de cuantumul amenzii aplicate ca sancțiune (diferențiat pentru persoanele fizice și, respectiv, persoanele juridice) trei categorii de contravenții.

În privința conținutului acestora este vorba, în principal, de: neîndeplinirea obligațiilor stabilite prin diverse acte normative pentru protecția mediului (neluarea, de către deținătorii de terenuri a măsurilor de salubritate și amenajare a terenurilor neocupate productiv sau funcțional din intravilan, nerealizarea, de către agenții economici și serviciile publice de specialitate, a atribuțiilor specifice privind asigurarea protecției mediului în sectoarele de care răspund - art. 1 (1) lit. b și (2) lit. a din H.G. nr. 127/1994), ori săvârșirea unor acte care prejudiciază calitatea factorilor naturali (de pildă, aruncarea sau depozitarea de deșeuri menajere în afara amplasamentelor autorizate, depășirea normelor de emisie de poluanți etc.).

Ca o particularitate, H.G. nr. 127/1994 prevede că neluarea, de către contravenient, a măsurilor dispuse de autoritatea pentru mediu, în scopul reparării prejudiciului adus mediului prin săvârșirea faptei contravenționale, constituie, la rândul său, o contravenție de „gradul III” sancționată ca atare. În consecință, repararea prejudiciului, fiind separată de amendă, se ajunge la un cuantum cât mai aproape de acoperirea integrală a pagubei produse.

Legea protecției mediului nr. 137/1995 consacră o serie de categorii de contravenții, sancționate cu amendă, al cărei cuantum se actualizează anual prin Hotărâre a Guvernului.

Legea prevede în mod expres dispozițiile legale încălcate și, corelativ, cuantumul amenzii.

Astfel, o primă categorie de contravenții (art. 82, pct. 1 din Legea nr. 137/1996), sancționate cu amenzile cu cuantumul mai redus (de la 50.000 lei la 300.000 lei pentru

persoane fizice și de la 250.000 lei la 1.500.000 lei pentru persoane juridice) se referă la încălcările prevederilor legale privind obligațiile ce revin autorităților publice centrale și locale vizând emiterea acordului sau autorizației de mediu (art.9 alin.3), asigurarea publicității procedurii de autorizare, (art.12, alin.1), revizuirea bilanțului de mediu și elaborarea programului de conformare (art.14 alin.2), elaborarea normelor tehnice, standardelor și regulamentelor de aplicare referitoare la asigurarea protecției împotriva radiațiilor ionizante și securității surselor de radiații (art.31) etc.

Și proprietarii și deținătorii legali de teren care nu-și respectă obligația de întreținere și extindere a perdelelor și aliniamentelor de protecție, spațiilor verzi, parcurilor verzi, gardurilor vii pentru îmbunătățirea capacității de regenerare a atmosferei, protecția fonică și eoliană (art.44) savârșesc contravenții din această categorie, ori persoanele fizice sau juridice, (altele decât activitățile publice) care încalcă dispozițiile art.60 lit. a, d-f. Alte contravenții de acest gen se referă la: încălcările prevederilor privind cererea de autorizare menționată la art.51 lit.c, reglementărilor vizând prevenirea deteriorării calității solurilor (art.5 lit.a), reglementărilor pentru protecția ecosistemelor ș.a. A doua categorie de fapte considerate contravenții ce se sancționează cu amendă de la 100.000 lei la 600.000 lei pentru persoane fizice și de la 500.000 lei la 3.000.000 lei pentru persoane juridice privește nerespectarea de către autoritățile publice locale legate de prevenirea și limitarea impactului asupra mediului al substanțelor și deșeurilor de orice natură (art.19), amenajarea depozitelor de deșeuri (art.24 lit d), informarea asupra existenței în zonă a ariilor protejate (art.56), furnizarea de către titularii activităților a unor date incorecte în elaborarea studiilor de impact (alin.12 alin.3), nerespectarea reglementărilor pentru îngrășăminte chimice, pesticide și orice alte substanțe chimice, protecția apelor și ariilor protejate etc.

A treia categorie de contravenții (sancționate cu amendă de la 150.000 la 750.000 lei pentru persoane fizice și de la 750.000 lei la 3.750.000 lei pentru persoane juridice) vizează încălcarea prevederilor din lege privind respectarea a o serie de obligații ale autorităților administrației porturilor, neconformarea la dispozițiile autorității pentru protecția mediului (menționate la art.46 lit.d și art.79 lit.b) etc.

Chiar dacă se actualizează anual prin hotărâre de guvern, cuantumul amenzilor rămâne modest în raport cu gravitatea faptelor mai ales în condițiile de inflație galopantă. Acest fapt face ca amenda să fie adesea o sancțiune ineficace, care permite poluatorilor importanți și bogați să o plătească cu ușurință și dobândind astfel un veritabil „drept de a polua”. De aceea, pentru a fi suficient de disuasivă o atare sancțiune trebuie să fie importantă.

Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor se fac de către funcționarii împuterniciți în acest scop de autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, de către ofițerii și subofițerii de poliție, de către funcționarii împuterniciți ai administrației publice județene și locale și de personalul Ministerului Apărării Naționale împuternicit în domeniile sale de activitate, potrivit competențelor legale (art.83).

Împotriva procesului verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii se poate face plângere în termen de 30 de zile de la data comunicării actului. Plângerile se soluționează de către judecătoria, aplicându-se prevederile Legii nr. 32/1968 privind

stabilirea și sancționarea contravențiilor (cu excepția art. 25, 26 și 27). Alături de aceste contravenții cu un caracter general, o categorie importantă o formează cele referitoare la regimul de protecție al anumitor factori de mediu ori la regimul desfășurării unor activități periculoase pentru mediu.

3. Subiecții răspunderii contravenționale în materia protecției mediului

Fără îndoială, caracterul de interes general al protecției mediului și conservării naturii face ca subiectul pasiv al răspunderii contravenționale în materie să fie incontestabil, întreaga comunitate reprezentată formal-juridic de către stat. Unele probleme ridică însă identificarea subiectului activ, adică entitatea asupra căreia se aplică sancțiunile contravenționale. Din acest punct de vedere, regula în materie este aceea că subiect al răspunderii contravenționale este persoana fizică responsabilă de săvârșirea contravenției (art. 5, alin. 2 din Legea nr. 32/1968). Ca atare, este pasibilă de aplicarea sancțiunii contravenționale, în condițiile legii, orice persoană fizică indiferent de cetățenie ori rezidență.

Unele discuții apar în privința persoanei juridice ca subiect al răspunderii contravenționale. În acest sens, pe cale de excepție, Legea nr. 32/1968 prevede că sancțiunile contravenționale pot fi aplicate și persoanelor juridice dar numai dacă aceasta se prevede prin lege sau decret (art. 5, alin. 3 teza I). Desigur, evoluția realităților politico-sociale de după decembrie 1989 exclude ipoteza decretului.

Spre deosebire de această regulă generală, Legea nr. 9/1973 prevedea prin art. 74 alin. ultim că, în materie de mediu, sancțiunile contravenționale pot fi aplicate și persoanelor juridice. La rândul său, Legea protecției mediului nr. 137/1995 stabilește amenzi aplicabile și persoanelor juridice (în quantum majorat).

Totodată, aplicarea diferențiată în ceea ce privește quantumul amenzii, față de persoanele fizice și juridice se justifică în domeniul ecologic în primul rând prin faptul că, este de domeniul evidenței, că poluarea și degradarea mediului de către entități colective are o amploare și o gravitate mai mari.

Dintr-o asemenea perspectivă, tendința generală este aceea de a majora quantumul (ca regulă aplicându-se dublarea) amenzii contravenționale aplicată persoanelor juridice.

4. Cauze care înlătură răspunderea contravențională

Conform art. 10 (alin. 2 și 3), art. 11 (alin. 1) și art. 13 din Legea nr. 32/1968 nu constituie contravenție : fapta săvârșită în stare de legitimă apărare, din cauza unei întâmplări ce nu putea fi prevăzută sau înlăturată, aceea săvârșită din constrângere, eroare de fapt sau în stare de necesitate, fapta săvârșită de o persoană care din cauza stării mentale sau vreunei infirmități nu poate răspunde de fapta imputată ori starea de minoritate.

De asemenea, acestora li se adaugă și prescripția în dubla sa ipostază : prescripția aplicării sancțiunii (art. 13) și prescripția executării sancțiunii (art. 14) din Legea nr. 32/1968.

4.1. *Prescripția aplicării sancțiunii contravenționale*

Termenul general de prescripție în materia aplicării sancțiunii contravenționale este de 3 luni de la data săvârșirii faptei, iar când aceasta a fost urmărită ca infracțiune și ulterior s-a stabilit că ea constituie contravenție, termenul este de 1 an.

O problemă importantă o reprezintă, în acest context, stabilirea momentului începerii cursului termenului de prescripție; acest lucru este facil atunci când contravenția constă într-o faptă simplă, ce se consumă printr-un act al persoanei care o săvârșește instantaneu și devine mai dificil în situația contravențiilor care se perpetuă în timp (contravenții continuate). Așa, de pildă, contravenția de recoltare sau capturare în scopul comercializării, de către persoane neautorizate, a plantelor și animalelor din flora și fauna sălbatică prevăzută la art. 1 (1) lit. h din H.G. nr. 127/1994 are un caracter instantaneu, în sensul că se consumă în momentul săvârșirii sale, de la care curge și termenul de constatare.

În schimb, nerealizarea, de către agenții economici și serviciile publice de specialitate, a atribuțiilor specifice privind asigurarea protecției mediului în sectoarele de care răspund (contravenție stabilită prin art. 1 (2) lit. a din H.G. nr. 127/1994), schimbarea destinației terenurilor amenajate ca spații verzi, fără acordul autorităților pentru mediu (art. 1 (2) lit. b din aceeași hotărâre guvernamentală) se perpetuă în timp, având un caracter de permanență, până la încetarea acțiunii de încălcare a normelor legale. În asemenea situații, termenul de prescripție începe să curgă, de exemplu, de la data la care agenții economici ori serviciile publice de specialitate trebuiau să-și îndeplinească atribuțiile și durează până la împlinirea perioadei de trei luni de la începerea exercitării lor, în al doilea caz, termenul curge de la momentul schimbării destinației terenului și până la trei luni după revenirea acestuia la destinația de spațiu verde.

Referitor la contravenția de realizare de construcții sau orice alte amenajări în perimetrul terenurilor amenajate cu spații verzi (art. 1 (2) lit. b din H.G. nr. 127/1994) apreciem că, față de aceasta, se aplică regimul derogator stabilit prin Legea nr. 50/29 iulie 1991, privind autorizarea executării construcțiilor și unele măsuri pentru realizarea locuințelor în calitate sa de lege specială.

Astfel, acest act normativ extinde dreptul de prescripție la doi ani, dă dreptul agentului constator ca o dată cu aplicarea amenzii să dispună oprirea executării lucrărilor sau desființarea construcțiilor nelegal realizate, fixând un termen în acest sens, iar apoi se poate sesiza instanța judecătorească, dacă contravenienții nu s-au conformat, pentru a dispune, fie desființarea construcțiilor (când au fost executate fără autorizație sau cu nerespectarea prevederilor acesteia), fie readucerea în starea inițială a construcțiilor (la care s-au executat lucrări fără autorizații sau cu încălcarea autorizației), precum și a terenului ocupat de construcții.

Instanța stabilește termen limită în acest sens, iar în cazul nerespectării sale se va proceda la executarea silită.

4.2. Prescripția executării sancțiunii contravenționale

Este reglementată, în art. 14 din Legea nr.32/1968, numai pentru sancțiunea amenzii; astfel, executarea sancțiunii amenzii contravenționale se prescrie dacă procesul verbal de constatare a contravenției sau, după caz, înștiințarea de plată a amenzii nu au fost comunicate celui sancționat în termen de o lună de la data aplicării sancțiunii. De asemenea, executarea sancțiunii amenzii se prescrie în termenul de 1 an de la data aplicării ei, chiar dacă contravenientul a exercitat calea de atac. Prescripția executării sancțiunii nu curge pe tot timpul cât, la cererea contravenientului, executarea a fost amânată sau eșalonată.

5. Procedura contravențională

Indiferent de natura conferită (civilă, administrativă, specific-contravențională) procedura contravențională presupune, ca etape, constatarea contravenției, aplicarea sancțiunii și căile de atac împotriva actelor de sancționare a contravențiilor.

În privința primelor două aspecte, constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunii (amenzii) se face, de regulă, de către personalul împuternicit al ministerului de resort (după circumstanțe, denumit Ministerul Mediului ori, în prezent, Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului), al ministerelor cu atribuții apropiate (Ministerul Sănătății, de exemplu), de persoanele împuternicite de primari și prefecți, precum și de către ofițerii și subofițerii Ministerului de Interne și de personalul Poliției sanitare-veterinare. Conform modificărilor aduse Legii nr. 32/1968 prin Ordonanța nr. 12/1994, împotriva procesului verbal de constatare și sancționare a contravenției se poate face plângere în termen de 15 zile de la data comunicării acestuia. Plângerea, însoțită de copia procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției, se depune la organul din care face parte agentul constator, care o înaintează, spre soluționare, judecătorei în a cărei rază teritorială s-a săvârșit contravenția. De menționat că plângerea suspendă executarea. În plus, hotărârea judecătorească prin care s-a soluționat plângerea este definitivă și executorie.

Totuși, se cuvine menționat faptul că, în urma reformării procedurii civile prin Legea nr.59/1993, practica judiciară se pronunță constant în sensul că și în domeniul contravențiilor există calea de atac a recursului (deoarece hotărârile judecătorești în această materie sunt date fără drept de apel). Argumentul de drept invocat este acela că hotărârile judecătorești pronunțate în materie contravențională, deși sunt definitive și executorii, ele nu sunt și irevocabile, de unde și posibilitatea atacării cu recurs, întrucât sunt date fără drept de apel (art.377 Cod procedură civilă). Recursul nu este suspensiv de executare, dar, la cerere, instanța poate dispune suspendarea sentinței (art. 300 alin. 2 Cod pr. civ.). Termenul de recurs este de 15 zile de la data comunicării hotărârii.

6. Executarea sancțiunilor contravenționale

Modul de executare a sancțiunilor contravenționale diferă în funcție de natura acestora. Astfel, amenda contravențională se poate executa de contravenient, voluntar sau pe calea executării silită. În primul caz, cel sancționat achită suma de bani stabilită cu

titlu de amendă Contravențională, după primirea înștiințării de plată și a procesului-verbal. În domeniul Contravențiilor la regimul protecției nu se aplică prevederile art. 25-27 din Legea nr. 32/1968 și, în consecință, contravenientul nu poate plăti din proprie inițiativă și nu se poate angaja în scris să achite, în cel mult 48 de ore de la data încheierii procesului-verbal de constatare, jumătate din minimul amenzii prevăzute de lege pentru contravenția săvârșită.

Termenul de executare, prin achitare (agentului constatator, pe loc, sau la o unitate CEC) a amenzii contravenționale este de 15 zile de la data comunicării copiei procesului-verbal respectiv și a înștiințării de plată; în cazul introducerii plângerii împotriva sancțiunii, termenul va începe să curgă de la data respingerii căii de atac.

Cu distincțiile de mai sus, neachitarea amenzii în termenul legal declanșează executarea silită. Această punere în executare a amenzii se face, după caz: de organul care a aplicat amenda, dacă procesul-verbal de constatare a Contravenției și aplicare a amenzii a rămas definitiv prin neexercitarea căii de atac în condițiile legii și, respectiv, de către organul care a soluționat definitiv și irevocabil plângerea în celelalte situații. Pentru persoanele fizice, executarea silită se face prin intermediul organului financiar al consiliului local unde domiciliază ori își are reședința contravenientul, iar pentru persoanele juridice prin unitățile bancare unde acestea își au contul.

B. RĂSPUNDEREA PENALĂ ÎN FAVOAREA APĂRĂRII MEDIULUI

În domeniul protecției mediului și conservării naturii rolul important revine mijloacelor preventive de tip civil ori administrativ, cele de drept penal având un rol subsidiar și fiind guvernate de principiul intervenției minime.

Adaptarea reglementărilor penale clasice la cerințele protecției naturii s-a exprimat, printre altele, prin apariția, pe lângă sancțiunile ca amenda și închisoarea sau modalitățile de reparare obișnuite, a altora noi, precum readucerea în starea anterioară a locurilor, oprirea totală sau parțială a activităților poluante etc. Evantaiul pedepselor a devenit insuficient și neadaptat cerințelor ocrotirii mediului; alături de aceasta, aplicarea necorespunzătoare a prescripțiilor legale și raritatea condamnărilor au diminuat considerabil efectul lor disuasiv.

Pentru depășirea acestei situații, treptat s-a format o legislație penală specială, care tinde să formuleze și să afirme un grup particular de infracțiuni având ca obiectiv ocrotirea, pe cale specifică, a elementelor mediului.

Funcția „dreptului penal al mediului” este aceea de a proteja valorile recunoscute ca importante pentru societate incriminând fapte și aplicând sancțiuni specifice¹⁰⁵.

Constituirea unui fascicul de „infracțiuni ecologice”, cu un regim specific de constatare și sancționare, întâmpină o serie de greutăți atât de natură conceptuală, cât și de tehnică propriu-zisă. În primul rând, ca și în cazul răspunderii civile, se cuvine și aici

¹⁰⁵ În cadrul Consiliului Europei s-a elaborat proiectul unei Convenții privind protecția mediului prin dreptul penal, urmărindu-se armonizarea legislației naționale existente în domeniul specific al infracțiunilor ecologice.

să distingem între atingerile aduse integrității și intereselor personale prin intermediul mediului natural (poluat ori degradat) și vătămarea cauzată mediului în sine, independent de orice interes uman.

Astfel, reglementările penale vizează mai ales prima categorie de vătămări.

Ca atare, recunoașterea unei categorii de infracțiuni privind apărarea calității mediului ar avea meritul de a reprima, printr-un text de principiu, diverse situații vizate de diferite reglementări, precum și acela de a extinde represiunea în domenii care scapă astăzi legii penale.

În condițiile reglementărilor penale actuale, răspunderea penală pentru încălcarea normelor juridice privind protecția mediului își manifestă unele particularități în raport cu natura obiectului ocrotit și specificul consecințelor faptelor incriminate. Pentru angajarea răspunderii penale, faptele incriminate ca infracțiuni trebuie săvârșite cu vinovăție. Caracterul penal este conferit de gradul de pericol social deosebit pe care îl prezintă fapta săvârșită, aceasta trebuind să exprime o serioasă amenințare pentru „sănătatea umană, animală sau vegetală”.

Infracțiunile „ecologice” propriu-zise vizează atingeri aduse nu atât indivizilor, bunurilor și drepturilor lor, ci unor interese colective. Sunt protejate deci elemente naturale independent și fără a fi necesară o vătămare suferită de victime identificabile.

1. Situația din dreptul românesc

Analiza legislației penale românești în materie relevă caracterul incomplet și parțial al reglementărilor vizând protecția mediului și conservarea naturii. Într-adevăr, doar incidental și pe cale de consecință, unele dispoziții penale contribuie la ocrotirea unor elemente de mediu. Este cazul, de pildă, al infracțiunilor contra sănătății publice (art. 308-313 din Codul penal), infracțiunilor silvice (cuprinse în Codul silvic) etc. Altă categorie de infracțiuni, precum cele de poluare atmosferică și fonică (prev. de art. 77 din Legea nr. 9/1973) poluare cu reziduuri menajere, evacuarea, aruncarea sau injectarea de substanțe poluante în apă etc., deși aveau ca obiect juridic tot relațiile sociale privind sănătatea publică, vectorul purtător îl constituia factorii de mediu (apa, aerul etc.).

Noua Lege privind protecția mediului (nr. 137/1995) a preluat o asemenea concepție, circumstanțiind-o însă în anumite privințe. Astfel, faptele incriminate de art. 84 constituie infracțiuni și se pedepsesc dacă prin acestea s-au produs pagube materiale sau au fost de natură să pună în pericol viața ori sănătatea umană, animală ori vegetală. Este vorba aici de o accepțiune restrânsă a noțiunii de „sănătate a mediului”.

Cele patru categorii de infracțiuni (clasificate astfel în funcție de pedepsele aplicabile) pot fi dispuse în două mari grupe. Astfel, cele prevăzute de art. 84 pct. 1 și 2 din Legea nr. 137/1995 sunt infracțiuni de pericol „calificat”, faptele menționate fiind incriminate și sancționate dacă „au fost de natură să pună în pericol viața ori sănătatea umană, animală sau vegetală”, indiferent de faptul dacă acest pericol s-a materializat sau nu. Dimpotrivă, în cazul infracțiunilor prevăzute în art. 84 pct. 3 și 4 suntem în prezența unor infracțiuni de rezultat (provocarea contaminării mediului prin nesupravegherea surselor de radiații, descărcarea apelor uzate direct în apele naturale ș.a.), dar și de pericol (continuarea activității după dispunerea încetării acesteia, incinerarea deșeurilor

periculoase în instalații neomologate etc.). La aceasta din urmă grupă punerea în pericol a sănătății sau integrității corporale a unui număr mare de persoane, vreuna din urmările prevăzute de art.182 din Codul penal ori cauzarea unei pagube materiale importante reprezintă elemente de circumstanțiere în conținutul agravant al infracțiunii.

Sub aspectul obiectului supus ocrotirii și regimului sancționar, Legea nr.137/1995 stabilește mai multe categorii de infracțiuni.

Astfel, o primă categorie o constituie infracțiunile care sunt de natură să pună în pericol viața ori sănătatea umană, animală sau vegetală prin acte de degradare sau distrugere a mediului precum: arderea stufului, miriștilor, tufișurilor și vegetației ierboase din ariile protejate sau de pe terenurile supuse refacerii ecologice (art. 54 alin.2 și 3); distrugerea vegetației forestiere din afara fondului forestier, sau de pe terenuri în pante foarte mari (art.52 lit e); evacuarea intenționată în apă, în atmosferă sau pe sol a unor deșeuri sau substanțe periculoase (art.79 lit i).

A doua categorie este reprezentată de infracțiunile care pun în pericol viața ori sănătatea oamenilor, fauna sau flora, prin acte ca, de exemplu, folosirea de momeli periculoase și de mijloace electrice pentru capturarea animalelor sau a peștilor (art.28, lit. d și art.39 lit.c); spălarea în apele naturale a ambalajelor de pesticide sau altor substanțe periculoase și a utilajelor cu care s-au transportat ori aplicat acestea (art.39 lit.d); provocarea intenționată de poluare prin evacuarea sau scufundarea în apele naturale direct sau pe nave ori platforme plutitoare a unor substanțe sau deșeuri periculoase (art.39 lit.h); producerea de zgomote peste limitele admise, dacă prin acestea se pune în pericol grav sănătatea umană (art.40 lit.e).

Cel de-al treilea fascicol de infracțiuni vizează reglementarea modalităților de desfășurare a activităților care comportă un risc pentru mediu: provocarea de poluare accidentală datorită nesupravegherii executării lucrărilor noi, funcționării instalațiilor, echipamentelor tehnologice, de tratare și neutralizare, menționate în prevederile acordului și/sau autorizației de mediu; nesupravegherea și neasigurarea depozitelor de deșeuri și substanțe periculoase (art.21 lit.a și art.28 lit.c); incendierea deșeurilor periculoase în instalații neomologate (art.24 lit.c); fabricarea, livrarea și utilizarea substanțelor periculoase și a pesticidelor neautorizate (art.25); nerespectarea interdicțiilor în legătură cu utilizarea pe terenuri agricole, de pesticide sau îngrășăminte chimice (art.28 lit.d,e și f); omisiunea de a raporta prompt creșterea peste limitele admise a contaminării mediului (art. 33 lit.i); aplicarea necorespunzătoare sau neluarea măsurilor de intervenție în caz de accident nuclear.

În sfârșit, o serie de infracțiuni se referă la condițiile prealabile desfășurării activității cu impact asupra mediului, eliberarea autorizațiilor și respectarea condițiilor impuse de acestea.

Se înscriu în această categorie infracțiuni precum cele constând în: eliberarea acordului și/sau autorizației de mediu fără documentația obligatorie și completă (art.9 alin.3); ascunderea unor date sau difuzarea de către funcționarii publici de informații false în legătură cu calitatea mediului și sănătatea umană (art.64 lit.j și art.68); neluarea măsurilor de limitare a impactului asupra mediului a substanțelor sau a deșeurilor periculoase (art.19); aprobarea și facilitarea intrării în țară a deșeurilor și substanțelor

periculoase (art.20); continuarea activității după suspendarea acordului sau autorizației de mediu (art.10 alin. 2); prezentarea în studiile și analizele de impact a unor concluzii și informații false (art.12 alin.3); transportul sau tranzitul de pesticide, substanțe sau deșeuri periculoase fără autorizație (art.15, 16 și art.21 lit.b); amenajarea fără autorizație de depozite subterane sau de suprafață pentru deșeuri periculoase (art.24 lit.d și h) ș.a..

Toate aceste infracțiuni prezintă o serie de trăsături comune, precum:

- obiectul juridic generic este format din relațiile sociale născute și care se dezvoltă în sfera activității persoanelor juridice și persoanelor fizice cărora le revin răspunderi în protecția mediului și cea a desfășurării unor activități economice și sociale cu impact asupra mediului (ceea ce le include în grupa infracțiunilor incluse în Titlul IV al părții speciale a Codului penal - subgrupele infracțiunilor de serviciu sau în legătură cu serviciul, respectiv subgrupa infracțiunilor referitoare la regimul stabilit pentru unele activități reglementate de lege);

- obiectul juridic generic de grup le plasează în grupa infracțiunilor la regimul stabilit pentru activitățile din agricultură, alimentație și protecția mediului;

- obiectul juridic special de grup determină subgrupa infracțiunilor la regimul legal de protecție a mediului; fiecare infracțiune specială are și un obiect juridic special propriu, în funcție de fapta incriminată;

- sub raportul laturii subiective, în cazul în care fapta incriminantă este comisivă este vorba de intenție directă sau indirectă, precum și atunci când textul incriminator precizează că fapta -comisivă sau omisivă- se pedepsește numai dacă este săvârșită „cu știință”; intenția (directă sau indirectă), cât și culpa în situația în care fapta incriminantă este omisivă ori poate fi omisivă, iar textul legal nu menționează expres că fapta se pedepsește doar atunci când se săvârșește cu intenție;

- subiectul activ principal (autorul) acestor infracțiuni poate fi orice persoană fizică responsabilă penal; dacă legea cere o anumită calitate, funcție sau însărcinare, va exista un subiect calificat. De menționat că participația proprie la săvârșirea acestor infracțiuni este posibilă exclusiv la infracțiunile intenționate, sub orice formă -coautorat, instigare sau complicitate-. Participația improprie este posibilă frecvent la toate infracțiunile prevăzute de Legea nr. 137/1995 în funcție de specificul faptelor incriminante.

Numeroase infracțiuni cu incidențe asupra protecției mediului sunt cuprinse într-o serie de reglementări sectoriale precum: Legea apelor nr.107/1996; fondul cinegetic și protecția vânatului (Legea nr.103/1996); piscicultura și pescuitul (Legea nr.12/1974), siguranța desfășurării activităților nucleare (Legea nr.111/1996), protecția plantelor cultivate (Legea nr.5/1982) ș.a. Este evidentă și de aici absența unei concepții unitare asupra infracțiunilor specifice la regimul de protecție a mediului.

Multe dintre acestea sunt infracțiuni de pericol, în sensul că infracțiunea s-a consumat atunci când prin faptele incriminate s-a creat o stare de pericol pentru viața ori sănătatea umană, animală ori vegetală, chiar dacă pericolul nu s-a materializat.

Se instituie o agravantă, în sensul că dacă prin săvârșirea faptelor prevăzute de lege s-a cauzat moartea, pedeapsa este închisoarea, al cărei minim se majorează cu 2 ani, iar maximul cu 5 ani.

Unele dintre cele 32 de infracțiuni stabilite de Legea nr.137/1995 constituie variante ale unor infracțiuni din Codul penal (precum cele de abuz în serviciu contra intereselor obștești prevăzute de art.249 Cod penal), altele reprezintă infracțiuni-cadru pentru cele înscrise în legile speciale sectoriale referitoare la protecția mediului, iar altele constituie incriminări noi (ex novo)¹⁰⁶.

Dacă avem în vedere raportul dintre Legea nr. 137/1995 și Codul penal, pe de o parte, și dintre legea-cadru și legile sectoriale pe de alta, în aplicarea principiului consacrat în art. 362 din Codul penal („Dispozițiile din partea generală a acestui cod se aplică și faptelor sancționate penal prin legi speciale, afară de cazul când legea dispune altfel”) rezultă următoarele reguli de interpretare:

- ori de câte ori una și aceeași faptă va întruni atât elementele constitutive ale unei infracțiuni înscrise în Legea nr. 137/1995, cât și cele ale unei infracțiuni speciale înscrise într-o altă lege specială care reglementează doar un sector al mediului, vor avea prioritate de aplicare dispozițiile penale din această din urmă lege, indiferent dacă este sau nu mai favorabilă făptuitorului (sub aspectul condițiilor de incriminare, al pedepsei aplicabile etc.), deoarece dispozițiile penale dintr-o lege sectorială au caracter special în raport cu dispozițiile penale din Legea nr. 137/1995;
- ori de câte ori o faptă va întruni elementele constitutive ale unei infracțiuni înscrise exclusiv în Legea-cadru indiferent dacă se referă la un aspect general sau la un anumit factor de mediu ori la o anumită activitate cu impact asupra mediului, vor fi aplicabile exclusiv dispozițiile penale speciale înscrise în Legea nr. 137/1995 ca dispoziții penale speciale (ca „lege penală specială” sau „normă penală specială” în raport cu dispozițiile Codului penal care reprezintă „dreptul comun” în raport cu dispozițiile penale înscrise în Legea-cadru;
- ori de câte ori o faptă va întruni elementele constitutive ale unei infracțiuni înscrise exclusiv într-o lege specială sectorială referitoare la mediu, indiferent dacă este sau nu o variantă de specie a unei alte infracțiuni de drept comun, vor fi aplicabile exclusiv dispozițiile penale speciale din legea specială sectorială; împrejurarea că fapta nu este incriminată în dispozițiile penale înscrise în Legea nr. 137/1995, ca „drept comun” în domeniul protecției mediului, nu poate conduce la concluzia că prin Legea nr. 137 ar fi fost dezincriminată fapta înscrisă într-o lege specială sectorială, funcționând regula potrivit căreia o dispoziție generală (sau o lege generală) nu poate abroga, decât expres, o dispoziție (o lege) specială; or, raporturile între Legea nr. 137, pe de o parte, și toate celelalte legi speciale sectoriale în domeniul protecției mediului, pe de altă parte, sunt echivalente raporturilor existente între o lege generală (de drept comun) și o lege specială.

¹⁰⁶ Pentru problemă a se vedea pe larg: A Ungureanu, *Considerații cu privire la răspunderea persoanelor fizice și a prepușilor persoanelor juridice pentru săvârșirea faptelor penale înscrise în Legea protecției mediului nr 137/1995 în „Revista de drept comercial”*, numerele 4, 5 și 6/1996.

Din punct de vedere procedural, constatarea și cercetarea infracțiunilor la regimul protecției mediului se fac din oficiu de către organele de urmărire penală, conform competenței legale.

Fără îndoială, prin ocrotirea sănătății oamenilor, animalelor ori plantelor se urmărește și menținerea echilibrului ecologic, dar aceste reglementări au un caracter restrictiv, reprimând acțiuni cu efecte directe și imediate, scăpând astfel vătămările tot mai grave aduse mediului ca atare, care, în ultimă instanță, pot avea consecințe și mai grave ori de durată asupra vieții umane.

2. Tendințe și propuneri

Preocuparea de a adapta cât mai bine sancțiunea la situațiile concrete și de a spori caracterul disuasiv al acesteia presupune, în primul rând, să se ofere judecătorului un cât mai larg evantai de pedepse aplicabile în cazul ansamblului infracțiunilor ecologice. Practica arată că o definire prea precisă a pedepselor în funcție de diverse criterii (gravitate, consecințe ș.a.) conduce la diminuarea eficacității represivității.

În acest context general de o deosebită actualitate devine problema răspunderii penale a persoanelor juridice pentru nerespectarea dispozițiilor legale privind protecția mediului. Este o chestiune veche, deosebit de controversată în doctrină, reflectată diferit în legislațiile naționale și practica jurisdicțională și care tinde să fie abordată în ultimul deceniu și de o serie de instituții internaționale în scop de armonizare. Apărută din Evul Mediu, ideea de răspundere penală a persoanelor juridice este și astăzi greu admisă în țările adevrate ale sistemului de drept european continental. Totuși și aici se constată în ultimul timp evoluții în această direcție, cel mai elocvent exemplu constituindu-l Codul penal francez din 1 martie 1994, care prevede că persoanele juridice sunt responsabile penal „în cazurile prevăzute de lege sau de regulament” (art. 12-2), printre domeniile vizate în acest sens fiind și infracțiunile în materia protecției mediului. Teza este admisă pe deplin în sistemul de *commun law*, unde răspunderea penală a persoanelor juridice este rezultatul unei îndelungi (aproape două secole) evoluții a jurisprudenței. Astfel, în dreptul englez a acționat mai ales așa-numita *vicarious liability* (instituție căreia îi corespunde în dreptul continental, în materie civilă, răspunderea comitentului pentru fapta *progresului*) aplicabilă și în dreptul penal, cea mai mare parte a infracțiunilor de acest gen fiind infracțiuni de *strict liability*, în cazul cărora este suficientă proba elementului material fără a fi necesară constatarea existenței elementului obiectiv.

Această răspundere obiectivă, independent de culpă, a fost asimilată deja ca regulă la nivelul răspunderii civile pentru prejudiciu în majoritatea statelor (de exemplu, art. 80 din Legea română a mediului nr. 137/1995) și de Convenția europeană privind răspunderea civilă pentru daune aduse mediului de la Lugano (1993). La nivel european, Recomandarea Consiliului Miniștrilor al Consiliului Europei nr. 18 din 20 octombrie 1988 privind răspunderea întreprinderilor persoane juridice pentru infracțiunile comise în activitatea lor a adus o serie de elemente importante.

Scopul său este acela de a încuraja adoptarea de măsuri de ordin legislativ pentru ca, pe de o parte, întreprinderile să poată fi declarate responsabile pentru infracțiunile comise în activitatea lor fără a exonera însă de răspundere persoanele fizice care au

săvârșit fapta, iar, pe de altă parte, să se creeze un sistem de sancțiuni și măsuri adaptate persoanelor juridice în scopul realizării unei reprimări eficiente a activităților ilicite, a prevenirii comiterii de noi infracțiuni și a reparării prejudiciilor cauzate prin infracțiune.

Documentul se referă la întreprinderile publice sau private dotate cu personalitate juridică și care desfășoară activități economice și formulează câteva principii care ar trebui să guverneze regimul răspunderii penale a persoanelor juridice:

- o persoană juridică poate răspunde pentru infracțiunile comise în exercițiul activității sale, chiar dacă aceste infracțiuni sunt străine de obiectul întreprinderii și indiferent dacă a fost identificată sau nu persoana fizică ce le-a săvârșit;
- întreprinderea trebuie exonerată de răspundere atunci când conducerea sa nu este implicată în comiterea infracțiunii și a luat toate măsurile necesare pentru prevenirea săvârșirii ei;
- angajarea răspunderii întreprinderii nu trebuie să ducă la exonerarea de răspundere a persoanelor fizice implicate în comiterea infracțiunii. În special persoanele exercitând funcții de conducere trebuie să răspundă pentru neîndeplinirea obligațiilor lor care a dus la comiterea infracțiunii;
- aplicarea de sancțiuni penale trebuie să se facă numai atunci când acestea sunt cerute de natura infracțiunii, de gravitatea culpei întreprinderii, de consecințele pentru societate și de necesitatea de a preveni alte infracțiuni. Pentru fapte de mai mică gravitate este indicată recurgerea la alte forme de răspundere, spre exemplu răspunderea administrativă;
- în alegerea și aplicarea sancțiunii trebuie să se acorde o atenție deosebită obiectivelor non-represive; prevenirea comiterii de noi infracțiuni și repararea prejudiciului suferit de victima infracțiunii.

Recomandarea prevede o gamă largă de sancțiuni aplicabile, cu titlu principal sau accesoriu, cu sau fără suspendare, persoanelor juridice respectiv:

- avertismentul, mustrarea;
- decizia declarativă de responsabilitate cu dispensă de sancțiune;
- confiscarea bunurilor utilizate la comiterea infracțiunii sau reprezentând câștiguri rezultate din activitatea ilicită;
- interdicția de a exercita anumite activități, excluderea de pe piețele publice;
- interdicția de a beneficia de avantaje fiscale sau subvenții;
- interdicția de a face publicitate pentru mărfuri sau servicii;
- retragerea autorizațiilor;
- destituirea membrilor conducerii;
- plasarea provizorie a întreprinderii sub autoritatea unui administrator desemnat de justiție;
- închiderea întreprinderii;
- dizolvarea întreprinderii;
- despăgubirea victimei;
- repunerea în situația anterioară;
- publicarea deciziei prin care s-a aplicat o sancțiune sau o măsură.

După cum se poate observa, din perspectiva dreptului clasic unele măsuri au o natură extrapenală (despăgubirea victimei, repunerea în situația anterioară), ele neputând fi considerate sancțiuni penale chiar dacă aplicarea lor se face în cadrul procesului penal, dar, în perspectivă, nu se poate exclude o atare calificare a lor.

În scopul evidențierii măsurilor luate anterior față de o persoană juridică, Recomandarea consideră utilă înființarea unui cazier special destinat acestor persoane.

La rândul său, Curtea de Justiție a Comunităților Europene a statuat printr-o Decizie din 2 octombrie 1991 că dreptul comunitar „nu obligă un stat membru la introducerea în dreptul său național a responsabilității penale a persoanelor juridice. Din interpretarea per a contrario a acestei decizii rezultă însă, fără echivoc, faptul că statele membre ale Uniunii Europene pot să consacre în dreptul intern principiul răspunderii penale a persoanelor juridice.

Problema se pune în termeni și mai complicați în dreptul român, unde contravenționalul nu aparține sferei penalului. Preocupările de integrare euroatlantică și necesitatea adaptării instrumentelor juridice, inclusiv a mijloacelor de drept penal la specificul problematicei protecției mediului presupun însă și aici evoluții și mutații corespunzătoare.

Din multitudinea formelor specifice de sancționare aplicabile sau care pot fi avute în vedere de viitoarea reglementare menționăm pe cele ce urmează.

a) Măsuri de interdicție

Sunt sancțiuni care pot fi aplicate mai ales întreprinderilor comerciale și care depășesc cadrul strâmt al amenzii ori confiscării. În afara închiderii totale ori parțiale, definitive sau provizorii, care constituie o măsură extremă, cu consecințe social-economice deosebite, pot fi avute în vedere: interzicerea accesului la piețele publice, suprimarea acordării de subvenții ori de împrumuturi cu dobândă avantajoasă, limitarea unor facilități fiscale, interzicerea publicității produselor proprii, acreditate deja de legislația și practica judiciară occidentale etc.

b) Punerea sub supraveghere

Este vorba de măsura punerii unei întreprinderi care aduce grave prejudicii ecologice, sub o tutelă specială provizorie, de pildă prin numirea unui comisar (funcționar) special, investit cu putere de intervenție, însărcinat cu supravegherea activității acesteia sub raportul consecințelor avute pentru calitatea factorilor de mediu.

c) Stabilirea unui cazier ecologic

Instaurarea unui cazier judiciar ecologic pentru întreprinderi ar oferi un excelent instrument de analiză, de prevenire și de informare a publicului, mai ales conjugat cu publicitatea acordată deciziilor judiciare. Semnificativă este, în acest sens, instituția Justitiile Documentatie existentă în Olanda.

Acest cazier special ar putea cuprinde, de asemenea, și condamnările personale și chiar măsurile de natură administrativă.

Conceput după sistemul cazierului judiciar clasic, acesta ar permite să se realizeze statistica infracțiunilor, identificarea celor care sunt mai frecvente și orientarea, pe această bază, a mijloacelor și formelor de acțiune.

Nu e lipsit de importanță nici un eventual sistem de reabilitare, dacă într-o anumită perioadă nu se comit alte asemenea fapte. În acest context, o însemnătate deosebită ar prezenta înscrierea cazierului ecologic în Registrul Comerțului.

d) Depunerea unei cauțiuni

Cauțiunea ar putea fi utilizată ca măsură de incitare și stimulare, cum face legea daneză din 1959 privind delictele economice.

e) Avertismentul judiciar

Poate fi folosit în cazul în care făptuitorul unei infracțiuni, cu un pericol redus, a luat toate măsurile de încetare a acțiunii prejudiciabile mediului și înlăturare a consecințelor sale. Poate fi combinată cu acordarea unei perioade de probă.

f) Suspendarea executării pedepsei

Instituția suspendării executării pedepsei poate fi adoptată cu bune rezultate în privința infracțiunilor la regimul protecției mediului. Astfel, judecătorul va stabili, pentru perioada de suspendare, îndeplinirea anumitor condiții care să servească atingerii obiectivului central al represiunii infracțiunii: dispariția sursei de poluare. Pentru a evita executarea pedepsei, este de presupus că inculpatul va face totul ca să îndeplinească condițiile stabilite și impuse.

Pe lângă aceste măsuri, unele legislații mai prevăd procedura injecțiunii, garanția despăgubirii etc.

În sfârșit, în aplicarea unei legislații penale de acest gen, ca de altfel pentru elaborarea și aplicarea unei strategii adecvate în materie de mediu, un rol deosebit l-ar avea constituirea la nivel național a unui organism (o Agenție) independent, de coordonare, evitându-se astfel dispersia competențelor, fraudarea legii, situațiile conflictuale etc.

3. Concluzii

Pentru a contribui efectiv la protecția mediului, dreptul penal trebuie nu numai să se adapteze mai bine și să-și proporționalizeze pedepsele cu gravitatea prejudiciilor ecologice, dar și să construiască o categorie specială de infracțiuni, având ca obiect ocrotirea integrală a valorilor mediului. Pe de o parte, este necesară ecologizarea instituțiilor penale clasice, prin luarea în considerare a cerințelor protecției mediului, a funcțiilor ecologice ale elementelor ocrotite, iar, pe de altă parte, de creare a unor instituții și forme juridice noi, inclusiv a infracțiunilor ecologice.

Din punct de vedere al tehnicii legislative, este preferabil ca acest tip de infracțiuni să fie stabilite prin legi speciale, acestea prezentând avantajul că sunt mai maleabile, permit mai ușor inovația și se adaptează mai repede evoluției rapide în materie. Chiar dacă ar părea hazardat în condițiile și stadiul actual de dezvoltare în dreptul românesc totuși, dezvoltarea economiei de piață impune introducerea răspunderii penale pentru persoanele juridice, inclusiv pentru grave infracțiuni ecologice.

SECȚIUNEA a III-a

SANȚIUNI SPECIFICE DE DREPT AL MEDIULUI

1. Apariția și dezvoltarea unui fascicul de reglementări având ca obiect protecția, conservarea și dezvoltarea mediului, urmate de constituirea dreptului mediului ca ramură distinctă a sistemului dreptului și disciplină științifică inedită, ridică o serie de noi probleme și în privința răspunderii juridice. Astfel, pe de o parte, are loc un proces de ecologizare a unor instituții juridice clasice și cristalizare a unor laturi particulare ale acestora (vorbindu-se de răspunderea civilă pentru daune ecologice, infracțiuni la regimul de protecție a mediului, contravenții la normele de protecție a mediului etc.), cât și altul de autonomizare a unor sancțiuni specifice de drept al mediului¹⁰⁷. Unele dintre acestea din urmă și-au găsit deja o reglementare legală (de drept pozitiv): refuzul de a emite acordul sau autorizația de mediu, încetarea temporară sau definitivă a activității economice ori sociale cu impact asupra mediului ori oprirea executării proiectului care nu întrunește condițiile de autorizare (art.10 și art.79 lit.c din Legea nr.137/1996)¹⁰⁸ și, respectiv, sancționarea, prin obligarea la plata unei sume de bani, a proprietarului de terenuri care nu asigură cultivarea acestora și protecția solului (prevăzută în art. 54 din Legea fondului funciar nr. 18/1991).

2. Sancțiunile specifice stabilite de Legea nr.137/1995

În dreptul nostru, măsura suspendării ori încetării activității pe diferite perioade, a unor persoane juridice, este considerată, de regulă, ca o sancțiune contravențională complementară, aplicabilă mai ales în caz de recidivă¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Asupra problemei răspunderii în dreptul mediului (civilă, contravențională, penală) a se vedea : M. Dușu, *Dreptul mediului*, Editura Gărnian, București, 1993, p. 84-111. În privința temei abordate a se vedea : M. Dușu, *Specificul sancțiunilor de drept al mediului*, în revista „Dreptul” nr. 10-11/1994, p. 71-73.

¹⁰⁸ În condițiile art.61 din Legea nr.9/1973, organele împuternicite de lege să exercite controlul aplicării măsurilor pentru protecția mediului puteau dispune oprirea funcționării unor obiective economico-sociale, total sau parțial, în situațiile și pe timpul în care poluarea produsă de acestea depășea limitele legale, amenința grav sănătatea populației sau crea pagube economiei naționale. În domeniul protecției apelor, prin art.11 alin.2 din Legea nr.5/1989 se stabilea posibilitatea dispunerii opririi funcționării unității sau instalației care provoacă poluarea. Întreruperea funcționării trebuia precedată de anunțarea organului în subordinea căreia se afla obiectivul respectiv, dar cerințele „economiei socialiste” făceau practic inaplicabile asemenea măsuri.

¹⁰⁹ Așa de exemplu, potrivit art. 9 alin. 2 din Legea nr. 30/1991, limitele amenzilor prevăzute la lit. a și b se dublează în cazul repetării săvârșirii contravenției, putându-se lua și măsura suspendării activității pe o perioadă de până la 6 luni, (subl. n.s.–M.D.); la rândul său, în condițiile Legii nr. 61/1991, măsura suspendării activității localului public, pe o perioadă între 10 și 30 de zile, apare ca o sancțiune complementară la sancțiunea principală a închisorii contravenționale. Pentru ipoteza opririi activității, menționăm prevederile H.G. nr.181/1992 care prevăd posibilitatea sancțiunii complementare a anulării autorizației și încetarea activității. De menționat că, de cele mai multe ori, aplicarea acestui tip de sancțiune apare ca o posibilitate, opțiunea fiind lăsată la aprecierea agentului constatatator sau instanței judecătorești, după caz. În practica judiciară s-a decis că neîndeplinirea condițiilor referitoare la protecția mediului de către un agent economic antrenează sancționarea contravențională a persoanelor vinovate și interzicerea

Spre deosebire de aceasta, în domeniul mediului, refuzul acordării autorizației ori încetarea funcționării activității unei persoane juridice are un caracter principal și special.

Se cuvine, mai întâi, să precizăm conținutul legal al faptei și al sancțiunii.

Astfel, Legea nr.137/1995 a impus autorizarea, prin emiterea de acorduri și/sau autorizații de mediu pentru activitățile economice și sociale cu impact asupra mediului (art.8). În acest sens, persoanelor fizice și juridice le revine obligația de a solicita autorităților pentru protecția mediului, în condițiile legii, acord sau autorizație de mediu (art.79 lit. a) și, respectiv, cea de a se supune ordinului de încetare temporară sau definitivă a activității (art. 79 lit. c).

Totodată, legea prevede condițiile în care nu se emit acordul și autorizația de mediu (art. 9 alin. 3), se suspendă (art.10) și se dispune încetarea activității sau oprirea execuției proiectului.

2. Pentru a releva natura juridică specifică, de drept al mediului, a acestei sancțiuni, vom proceda prin eliminare și subliniere a genului proxim și diferenței specifice.

Astfel, analizată în structura Legii - cadru în materie, nr 137/1995, se observă că sancțiunile constând în refuzul de emitere a acordului sau autorizației de mediu, dispunerea încetării temporare sau definitive a activității ori opririi executării proiectului sunt plasate în capitole speciale, respectiv capitolul II – referitor la reglementarea activităților economice și sociale cu impact asupra mediului, și capitolul IV privind atribuțiile și răspunderile ce revin persoanelor fizice și juridice, în timp ce răspunderii civile, contravenționale sau penale, după caz, pentru „încălcarea prevederilor prezentei legi” îi este consacrat capitolul V, „Sancțiuni”. Rezultă de aici intenția clară a legiuitorului de a oferi un caracter special și distinct acestor sancțiuni, de a le integra măsurilor propriu-zise de protecție a mediului.

Din chiar textul legal se desprindea, totodată, caracterul de sancțiune principală al acesteia (dispunerea încetării activității nu exclude posibilitatea aplicării altor sancțiuni prevăzute de lege), spre deosebire de caracterul complementar al său în alte domenii.

De altfel, răspunderea penală are un caracter de „măsură de garanție” pentru respectarea acestor sancțiuni, Legea nr. 137/1995 incriminând, de exemplu, ca infracțiune continuarea activității după suspendarea acordului sau autorizației de mediu (art.84 pct.2 lit. f) sau continuarea activității după dispunerea încetării acesteia (art.79 lit.c)

În plus, odată marcată diferența față de sancțiunile administrative (contravențională) se cuvine relevată și apartenența sa la dreptul mediului. Acest lucru rezultă, în primul rând, din faptul că aceste sancțiuni survin ca urmare a încălcării de către persoanele fizice sau juridice a obligațiilor legale de protecție a mediului. Într-adevăr, cel puțin până acum, principala metodă de asigurare a protecției mediului și conservării naturii pe cale legală o constituie instituirea unor servituți publice

funcționării până la intrarea în legalitate a activității economice respective (Curtea Supremă de Justiție - Secția contencios administrativ, decizia nr. 783 din 17 aprilie 1996, în „Revista de drept comercial” nr. 7-8/1997, p. 163-164). Această disjungere a sancțiunilor subliniază specificitatea sancțiunilor de drept al mediului.

(proprietarilor, persoanelor fizice și juridice, în general) menite să realizeze o oarecare compatibilitate între interesele (generale) ale ocrotirii mediului și intereselor (particulare) ale activității economice.

Astfel, în virtutea statutului său de „obiectiv de interes public major” protecția mediului constituie o obligație a autorităților administrației publice centrale și locale, precum și a tuturor persoanelor fizice și juridice (art. 6 din Legea nr. 137/1995).

În concretizarea acesteia, s-au stabilit atribuții și răspunderi ce revin autorităților pentru protecția mediului, altor autorități centrale și locale, precum și obligațiile ce incumbă persoanelor fizice și juridice.

Ca atare, încălcarea unei asemenea obligații legale strict determinate naște și o sancțiune specifică dreptului mediului.

3. Sancțiunea la regimul protecției solului, prevăzută de Legea nr. 18/1991.

Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, a stabilit, în art. 53 cu titlu de servitute legală de mediu, obligația generală ce revine tuturor deținătorilor de terenuri agricole de a asigura cultivarea acestora și protecția solului. În precizarea semnificațiilor acestei obligații, în art. 58 al legii s-au prevăzut mijloacele de realizare a protecției și ameliorării solului, respectiv lucrările de prevenire și combatere a proceselor de degradare și poluare a solului provocate de fenomene naturale sau cauzate de activități economice și sociale, modalitatea de stabilire și condițiile de executare a acestora. Proprietarii care nu-și îndeplinesc aceste obligații vor fi sancționați în scris, de către primarul sau consiliile locale comunale, orașenești sau municipale, după caz, să execute aceste obligații. Cei care nu dau curs somației și nu execută obligațiile în termenul stabilit de autoritățile publice locale, din motive imputabile lor, vor fi sancționați anual cu plata unei sume de bani (de la 5000 la 10000 lei, pe ha, în raport cu categoria de folosință a terenului). Obligarea la plata sumei de bani se face prin decizia motivată a primarului ori hotărâre a consiliului local (în redactarea inițială a legii era vorba de primărie, înlocuită, în mod corespunzător, cu organele instituite prin Legea nr. 69/1991. În plus, pentru toți deținătorii de terenuri atribuite în folosință, în condițiile Legii nr. 18/1991, care nu dau curs somației și nu îndeplinesc obligațiile, se stabilește și o sancțiune agravantă, în sensul că, după o perioadă de 2 ani de la aplicarea sancțiunii pecuniare, se pierde dreptul de folosință (prin efectul legii).

3.1. Natura juridică a sancțiunii stabilită prin art. 54 din Legea 18/1991

Pentru a stabili natura juridică a acestei sancțiuni vom proceda, tot pe calea delimitării și de către sfera administrației. Astfel, sediul materiei acesteia este plasat în art. 54 al Legii nr. 18/1991, din cadrul capitolului V. Folosirea terenului pentru producția agricolă și silvică, în timp ce domeniul sancțiunilor (civile, contravenționale sau penale) formează, în mod distinct, obiectul capitolului VIII. În plus, reglementările acestui capitol referitoare la contravenții (faptele incriminate, sancțiunile și procedura de aplicare) cuprinse în articolele 88-89 nu fac nici o trimitere la prevederile art. 54. Așa cum s-a remarcat în literatura de specialitate, reiese clar intenția legiuitorului de a scoate din sfera contravenționalului fapta proprietarului de teren agricol de a nu asigura

cultivarea acestuia și protecția solului¹¹⁰. Pornind de la asemenea constatări, în literatura juridică s-a ajuns la concluzia că suntem în prezența unei sancțiuni administrativ-disciplinare, în sensul încălcării de către proprietarul de teren a obligației dintr-un raport public, fundamentat pe ideea dreptului de pază și protecție al statului față de fondul funciar al României.

Mergându-se mai departe, se consideră că dacă acceptăm teza unui drept agrar, ca o ramură desprinsă din dreptul public, se poate vorbi și despre o sancțiune de drept agrar, ceea ce nu schimbă datele problemei, dreptul administrativ rămânând drept comun¹¹¹.

Toate aceste puncte de vedere nu pot fi primite, cel puțin în parte. Într-adevăr, suntem în fața încălcării de către proprietarul terenului a unei obligații dintr-un raport de drept public, mai exact de drept al mediului, fundamentat pe obligația și dreptul statului de a asigura refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic. (art. 134 (2) lit.e din Constituție). Ca atare, este vorba de o sancțiune specifică de drept al mediului al cărei regim este completat cu reglementările pertinente de drept administrativ.

Actele de aplicare a sancțiunii (dispoziția motivată a primarului ori hotărârea motivată a consiliului local) pot fi atacate în contenciosul administrativ, în baza și condițiile Legii nr. 29/1990.

4. Concluzii

Analiza legislației românești în materie, a reglementărilor celor două tipuri de sancțiuni, cele prevăzute de Legea nr. 137/1995 în privința autorizării activității economico-sociale cu impact asupra mediului și art. 54-55 din Legea nr. 18/1991 permite desprinderea anumitor trăsături definitorii ale sancțiunilor de drept al mediului.

În primul rând, este vorba de sancțiuni care privesc fapte de încălcare a unor obligații legale, dintr-un raport de drept al mediului, având la bază dreptul și obligația statului de a asigura protecția mediului și menținerea echilibrului ecologic (art. 134/2 lit. e din Constituție) și caracterul de obiectiv de interes public major (cum prevede Legea protecției mediului). De asemenea, suntem în prezența încălcării obligației generale de protecție a mediului ce revine tuturor persoanelor fizice și juridice conform art. 6 din Legea nr.137/1995. În privința dreptului de proprietate, art. 41 alin. 6 din Constituție

¹¹⁰ A se vedea A. Iorgovan, *Drept administrativ, tratat elementar*, vol. III, Editura Proarcadia, București, 1993, p. 262-263.

¹¹¹ *Ibidem*. De menționat că o sancțiune de acest gen se aplica sub regimul vechii legi în materie (nr. 59/1974, art. 13), sub forma atribuirii terenurilor necultivate în folosința unităților agricole de stat, în cazul în care posesorul unui teren agricol încălca obligația legală de a lucra și cultiva întreaga suprafață de teren, în caz de recidivă (după sancționarea contravențională). Organul competent să aplice sancțiunea era comitetul executiv al consiliului județean, la propunerea comitetelor (birourilor executive ale localităților). În acest context, s-a apreciat că ar fi vorba de o sancțiune specifică dreptului funciar și nu o măsură de drept administrativ, deoarece nu putea fi censurată de instanțele judecătorești în condițiile Legii nr. 1/1967 (C. Buga, Daniela Păunescu, P. Marica, *Regimul juridic al terenurilor în R.S. România*, Editura Ceres, București, 1980, p. 26; o cronică nu atât a tezei, cât a argumentației în : A. Iorgovan, op. cit. p. 262). De astă dată, însă, obligația legală a cărei încălcare se sancționează vizează cultivarea terenurilor și protecția solului.

stabilind că dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului, instituie servituți legale pentru mediu asupra acestuia, iar încălcarea lor atrage, în mod necesar, și o sancțiune specifică. Cea consacrată prin art. 54 din Legea nr. 18/1991 reprezintă astfel o aplicare concretă. Datorită caracterului și rolului lor specific, principal, aplicarea sancțiunilor de drept al mediului nu exclude posibilitatea altor sancțiuni prevăzute de lege care pot fi mai ales cele de drept administrativ (în sens larg), dar și de drept penal (cu rol de garantare a respectării normelor).

În privința organelor abilitate să constate și să aplice sancțiunile de drept al mediului, acestea sunt, în principiu, cele ale administrației publice (centrale de specialitate ori administrației publice locale).

Sub raportul soluționării litigiilor, în calitatea lor de acte administrative, actele de constatare și aplicare a sancțiunilor de drept al mediului pot fi atacate prin contencios administrativ, în condițiile stabilite prin Legea nr. 29/1990.

În sfârșit, de remarcat că dreptul administrativ rămâne, și în domeniul dreptului mediului, drept comun, și ca atare în măsura în care reglementările speciale nu dispun, se aplică regulile regimului administrativ.

Desigur, este vorba de un proces în curs de desfășurare, pe măsură ce dreptul mediului își afirmă valențele de nouă ramură de drept și disciplină științifică.

CAPITOLUL IX

CADRUL INSTITUȚIONAL. INSTITUȚIILE MEDIULUI

Apariția și dezvoltarea problemelor protecției mediului și, în special, multiplicarea preocupărilor în această privință, care au culminat în 1972 cu organizarea primei Conferințe a O.N.U. privind mediul (Stockholm, iunie 1972) au determinat și o vastă mișcare de adaptare și instituționalizare a politicilor ecologice, atât în plan național, cât și în plan internațional.

Dacă, de exemplu, în 1972 numai 10 state posedau administrații însărcinate cu atribuții în domeniu, astăzi în peste 130 de țări funcționează asemenea instituții, dintre care peste 80 sunt state în curs de dezvoltare. Elaborarea și implementarea unor politici ale mediului s-au reflectat major și asupra existenței structurilor socio-politice și juridice ale societății. Mai întâi, politica ecologică s-a impus ca un factor de reînnoire și de diversificare a instituțiilor politice, presupunând apărarea unor interese generale comune tuturor indivizilor, ceea ce a reclamat o dinamică și dezvoltări specifice ale elementelor democrației reprezentative, care favorizează mai ales interesele colective și de grup și a contribuit la reînnoirea procedeeleor democrației directe. Politica mediului a determinat, totodată, dezvoltarea rolului societății civile; amplificarea fenomenului asociativ și recunoașterea sa, sub diferite forme, de către puterea publică constituie semnul cel mai evident al acestei evoluții.

Consecințele politicii ecologice s-au manifestat însă, cel mai viguros, sub diferite forme, asupra administrației publice.

Inițial, adoptarea unor legi în materie, în special vizând prevenirea sau combaterea poluării unor factori de mediu precum: aerul, apele etc. a făcut ca aplicarea lor să fie încredințată unor ministere și administrații ale căror competențe se exercitau, în principal, în alte domenii decât cel al mediului.

Dar agravarea crizei ecologice a făcut ca toate guvernele să resimtă necesitatea unei acțiuni instituționale mai sistematice și mai coerente. La începutul anilor 70, marea majoritate a țărilor industriale erau dotate, la nivel național, cu asemenea instituții care permiteau guvernelor să regrupeze ansamblul acțiunilor lor și programele relative la mediu, în cadrul unei structuri unice. Aceste noi instituții și date provenind din surse variate, asigură, totodată, grupurilor de interese pertinente, un acces direct la procesul de elaborare a politicii în materie de mediu.

Acestea puteau, de asemenea, să valorifice mai bine și să țină seama de considerentele de ordin ecologic în definirea obiectivelor și priorităților acțiunii guvernamentale și de a optima, în acest fel, raporturile acestora cu structurile locale.

Consecințele politicilor mediului asupra administrației publice s-au manifestat, în special, prin:

- instituirea de organisme autonome în domeniul mediului;
- stabilirea unui minister al mediului într-un număr tot mai mare de țări;

- crearea unei instanțe de coordonare și de colaborare interministerială;
- evoluții ale rolului autorităților locale.

Înainte de a releva aceste dezvoltări specifice este necesar să subliniem impactul general al instituționalizării politicilor mediului asupra administrației publice.

I. IMPACTUL INSTITUȚIONALIZĂRII POLITICILOR MEDIULUI ASUPRA STRUCTURILOR ADMINISTRATIVE

Formularea și aplicarea unei politici în domeniul mediului și instituționalizarea acesteia influențează major instituțiile administrative. Într-adevăr, prin noutatea sa, politica ecologică comportă unele dificultăți în implementarea sa și prezintă o serie de aspecte specifice în raport cu acțiunile administrative tradiționale. Acțiunea pentru mediu este o acțiune transversală și, ca atare, face tot mai dificilă organizarea acțiunii publice. Politica mediului a provocat înmulțirea principiilor și tehnicilor administrative originale.

Astfel, în acest context, în Franța s-a formulat principiul coresponsabilității statului și colectivităților locale; tot în acest domeniu, s-a observat dezvoltarea de politici comune între stat și colectivitățile locale, care a condus la depășirea problemei partajării competențelor între acestea. Tot politica mediului a determinat o inserție, frecvent originală, în organizarea ministerială a serviciilor generale ale mediului.

Totodată, instituirea unor instituții specifice mediului a condus la dezvoltarea și afirmarea unor aspecte noi ale structurilor administrative. Este cazul, de exemplu, al agențiilor bazinelor hidrografice din Franța, oficiilor hidrografice, stabilimentelor publice instalate în circumscripții de acțiune ecologică în Spania, inspecțiilor zonale cu atribuții de gardă forestieră în România etc.

Crearea noilor structuri administrative cu competențe în domeniul mediului au întâmpinat o serie de greutăți, reieșite mai ales din inerția și conservatorismul ce caracterizează, în general, administrațiile publice.

În primul rând, noile instituții au atribuții și puteri care nu sunt definite complet și precis; mai mult decât atât, autoritatea de care dispun pentru atingerea obiectivelor nu este proporțională cu amplexarea sarcinilor încredințate.

Apoi, aceste organisme manifestă frecvent dificultăți de integrare în sistemele administrative existente. Rivalitatea și conflictul pe care i le opun - mai ales pe terenul finanțării - organismele mai vechi și mai bine implantate le reduc eficacitatea acțiunii.

În sfârșit, acestea suportă permanent consecințele priorităților acordate problemelor economice în raport cu cele sociale, ecologice.

Rolul și atribuțiile administrației în domeniu sunt strâns legate de modul de abordare a problematicii protecției mediului. Astfel, când pentru atingerea acestui obiectiv se recurge la mijloace clasice, pur reglementative, rolul predominant a revenit administrației de poliție, care se limita în a asigura respectarea interdicțiilor legale stabilite. A urmat apoi o abordare „colectivistă” care a presupus acordarea din partea statului a unui sprijin inclusiv financiar, prin subvenții a activității de protecție a mediului, văzută mai ales ca o responsabilitate publică. În sfârșit, ajungându-se la

concluzia că nu este suficient a adopta reglementări și a le executa și că subvenționarea din partea statului nu asigură resursele necesare s-a trecut la un nou tip de administrație a mediului, administrația de gestiune. În baza sa politica publică trebuie să planifice, să coordoneze și evalueze problemele ecologice, pe calea unor instrumente specifice - autorizația și acordul de mediu, studiu de impact - sau pârghii economico-fiscale.

Ca o concluzie, din punct de vedere organic administrația mediului poate fi definită ca fiind ansamblul constituit din persoane fizice (funcționari, agenți contractuali) și structuri administrative ale statului, precum și colectivitățile teritoriale, care îndeplinesc, cu titlu principal, funcții administrative în materie de mediu.

1. Organismele autonome

În mod tradițional, pe lângă gestiunea serviciilor publice în cadrul ministerial, serviciile publice naționale pot fi gerate de organisme autonome, dotate cu personalitate juridică, cu ajutorul mijloacelor și resurselor afectate special în acest sens.

Franța, de exemplu, a cunoscut o dezvoltare importantă a stabilimentelor publice naționale. Cel mai frecvent este vorba de organisme plasate sub tutelă strictă a unui minister. Această formă de gestiune s-a dezvoltat mai ales pentru a administra politicile noi.

Formula organismului autonom comportă un risc de dezmembrare a puterii publice, datorită textelor care prevăd o tutelă strânsă; ea comportă, totodată, costuri mai importante decât cele pe care le implică serviciile tutelate direct de către ministere.

Dezvoltarea acțiunii administrative în domeniul mediului este însoțită de crearea de asemenea organisme care sunt denumite frecvent agenții ori oficii. Formula comportă, pentru gestiunea problemelor mediului, numeroase avantaje.

De menționat dintre acestea: o mai bună vizualizare și cunoaștere a acțiunii publice, permiterea unei mobilizări de o manieră mai netă a energiilor, posibilitatea de a servi la coordonarea și colaborarea mai multor instanțe, ministere, statul și colectivităților locale etc. ansamblul acestor parteneri fiind reprezentați în consiliul de administrație al organismului autonom.

Totodată, formula stabilimentului public permite investiții publice, frecvent finanțate prin ajutorul public internațional, resursele locale nefiind suficiente pentru a finanța serviciile care necesită importante investiții.

Formula este suficientă mai ales pentru: gestiunea serviciilor de cercetare științifică interesând mediul, gestiunea marilor servicii publice privind asanarea, producerea și distribuirea apei potabile, valorificarea terenurilor agricole (Oficiul național tunisian de asanare creat în 1974, Oficiul național al apei potabile din Maroc, înființat în 1972; oficiile de valorificare agricolă din Maroc și Tunisia), administrarea misiunilor mai lejere de ajutorare publice (Agenția națională pentru recuperarea și eliminarea deșeurilor, Agenția pentru calitatea aerului, Agenția financiară a bazinului în Franța), de politică funciară (Conservatorul spațiului litoral și spațiilor lacustre), gestiunea parcurilor naționale (șase stabilimente publice administrative de gestionare a parcurilor naționale din Franța).

Dintre state se pare că Franța¹¹² este țara care a recurs cel mai frecvent la organisme autonome în domeniul mediului urmată de Grecia (organisme din Atena și Salonic), Marocul (Agenția urbană din Casablanca ori Centrul de reabilitare a patrimoniului arhitectural).

2. Crearea unui Minister al Mediului

Structurile ministeriale specializate care s-au constituit de-a lungul secolului al-XIX-lea și al celui al-XX-lea răspundeau necesităților evidente de eficacitate în condițiile creșterii continue a intervenției statului în viața economico-socială. Conștientizarea și înscrierea exigențelor ecologice între preocupările și atribuțiile diferitelor departamente s-au realizat treptat, dar în absența unui responsabil oficial în materie de mediu exista riscul unor decizii contradictorii și inadapate.

În majoritatea statelor, coordonarea sistemului administrativ revine primului ministru și, ca atare, era normal ca primele experiențe administrative în domeniu mediului să se nască în legătură cu acesta (cazul Franței).

Ministerul Mediului reprezintă una dintre formele organizatorice cele mai uzitate pentru aplicarea politicilor ecologice.

Dacă politica ecologică urmărește să facă astfel încât să prevaleze preocupările vizând protecția mediului în raport cu alte interese generale mai parțiale, atunci încredințează apărarea naturii unui minister a cărui preocupare fundamentală să o constituie promovarea problemelor de prevenire, conservare și dezvoltare a calității naturale a factorilor de mediu.

Această soluție nu poate fi, în același timp, decât un aspect al procesului de instituționalizare a politicii mediului. Competențele Ministerului Mediului nu pot fi decât limitate, iar rolul său va fi, mai ales, de coordonare și impulsioneare. Dificultățile de inserție ale Ministerului Mediului în cadrul administrației fac ca această formulă să cunoască o foarte mare instabilitate în organizarea guvernamentală.

Atribuțiile încredințate Ministerului Mediului nu sunt decât o parte, este adevărat cea mai importantă, a competențelor administrativ instituționale care se manifestă în privința mediului. Există o multitudine de atribuții dispersate în materie între ministere și în cadrul ministerelor între diverse servicii.

Competențele Ministerului Mediului sunt limitate, pe de o parte, întrucât numărul atribuțiilor privind mediul relevă politici vaste, precum amenajarea teritoriului, echipamentul, urbanismul, transporturile, agricultura, sănătatea, care nu ar putea fi încredințate acestui departament fără ca acesta să absoarbă, pe această cale, majoritatea competențelor guvernamentale. Acțiunea în domeniul mediului este, frecvent, o acțiune transversală. Ideea unui domeniu al mediului, asupra căruia să exercite o competență exclusivă un singur organ al statului nu poate fi admisă; nu există o domenialitate a puterii și nu se pot utiliza tehnici de organizare administrativă clasică, trebuind a fi adoptate sau realizate altele noi.

¹¹² Franța și Spania sunt singurele țări din arealul mediteranean care greează parcurile lor naționale prin organisme autonome. În Italia, numai 2 parcuri din 10 sunt gerate prin organe independente.

Legătura între mediu și alte sectoare de activitate apropiate de acesta se realizează prin diverse ipostaze.

În alte state, liantul și colaborarea instituțională în materie se asigură fie prin crearea unui minister complex, care să înglobeze competențe ecologice cât mai largi (ca, de exemplu, Ministerul Mediului, Amenajării Teritoriului și Lucrărilor Publice din Grecia, creat prin Legea nr.1558/1985), fie printr-un minister delegat, însărcinat cu mediul, pe lângă Ministerul Echipamentului, Clădirilor, Amenajării Teritoriului și Transporturilor (ca de pildă, în Franța, înființat prin Decretul din 9 aprilie 1986). În acest ultim caz, însărcinatul cu mediu primește delegația ministrului pe lângă care funcționează pentru a semna, în numele său, toate deciziile administrative interesând problemele respective.

În alte state (în cazul României, Italiei) Ministerul Mediului este autonom. Dar legea prevede că el intervine în numeroase domenii în acord cu alte ministere: Ministerul Sănătății (pentru a lupta împotriva poluării atmosferice ori acustice), Ministerul Lucrărilor Publice (pentru a promova o politică a amenajării teritoriului), etc.

Se pare că, dacă avem în vedere experiența statelor dezvoltate, formula cea mai performantă este aceea a afilierii, indiferent sub ce formă, a Ministerului Mediului la cel al Echipamentului și Amenajării Teritoriului. Dar au fost experimentate și alte formule. Astfel, Franța a cunoscut numeroase formule, după crearea, în 1971, a Ministerului Mediului. Locul acestui departament în organizarea guvernamentală a suferit multiple modificări care au afectat sensul misiunii sale: minister atașat primului ministru la origine, în 1973, minister autonom, Ministerul Afacerilor Culturale, al Mediului și Cadrului Vieții (care îngloba și echipamentul și locuințele), în 1978, apoi separat de echipament în 1981, secretariat de stat pe lângă primul ministru în 1983, pentru a deveni în 1986 minister delegat pe lângă Ministerul Echipamentului, Locuințelor, Amenajării Teritoriului și Transporturilor etc.

În alte state nu există un Minister al Mediului, ci un serviciu ministerial al mediului; care este plasat pe lângă un minister tradițional, precum ministerul de Interne în Maroc sau Israel, ori pe lângă Ministerul Lucrărilor Publice și Urbanismului, în Spania.

Administrația mediului, indiferent că este plasată în cadrul unui minister, membru al guvernului, ori atașată unui minister tradițional, este frecvent formată din instanțe însărcinate cu rol de coordonare, impuls și studiu. De pildă, în Franța, în sânul administrației mediului (cuprinzând delegația la calitatea vieții, direcția apelor și prevenirii poluărilor și riscurilor, direcția protecției naturii, serviciul de cercetare, studii și tratamentul informației asupra mediului, misiunea mediu-dezvoltare), una din direcțiile respective, de exemplu, direcția apelor și prevenirii poluărilor avea ca misiune (stabilită prin Decretul din 26 iunie 1987) să cunoască și să urmărească nivelul poluării, să propună și să aplice și a preveni riscurile. În domeniul apei, ea exercită, în principal, o misiune generală de gestiune a resurselor. Cu acest titlu, exercită coordonarea interministerială a politicilor în domeniul apelor, de prevenire a poluării aerului și solului, eliminării și recuperării deșeurilor. Prepară programarea intervențiilor statului în aceste domenii, asigură secretariatele misiunii interministeriale a apelor și comitetului

național pentru ocuparea și eliminarea deșeurilor și comisiei interministeriale de coordonare în domeniul eliminării deșeurilor, comisiei de evaluare a ecotoxicității substanțelor chimice.

În Spania, direcția generală a mediului din cadrul Ministerului Lucrărilor Publice era însărcinată să facă propuneri în vederea elaborării politicilor în materie de mediu și aplicării acestora. Ea joacă, de asemenea, un rol de coordonare cu alte ministere (existând o subdirecție generală pentru coordonarea în materie de mediu).

3. Organismele interministeriale în sectorul mediului

Nici o țară nu dispune de un organism central care să aibă o competență exclusivă pentru definirea și executarea în totalitate a programelor naționale de protecție a mediului, chiar cele în care există un Minister al Mediului. De obicei, competențele privind mediul sunt dispersate între mai multe ministere: Ministerul Sănătății, de Interne, Muncii și Ocrotirilor Sociale, Agriculturii, Industriei, Urbanismului și Amenajării Teritoriului etc.

Dispersarea competențelor este în special deosebită atunci când poartă asupra executării unei politici într-un sector îngust. Așa, de exemplu, în Algeria, în domeniul deșeurilor industriale, acțiunea este împărțită între patru ministere: Ministerul de Interne (pentru industria mică urbană), Ministerul Industriei Ușoare, Ministerul Industriei Grele și Ministerul Energiei și Industriilor Petro-Chimice. În Spania, 5 ministere intervin în materie de poluare a aerului (ministerele Muncii și Sănătății Publice sunt însărcinate cu supravegherea și măsurarea poluării aerului, precum și coordonarea acțiunii consiliilor municipale care dispun de propria lor stație de supraveghere a poluării atmosferice, ministerul industriei și energiei este competent în privința poluării aerului de către vehicule cu motor, precum și în a fixa, pentru fiecare activitate industrială, normele maxime de emisii poluante în aer, Ministerul Agriculturii asigură responsabilitatea pentru industriile agroalimentare și activitățile agricole; în sfârșit, Ministerul Lucrărilor Publice și Urbanismului are competența pentru poluarea atmosferică rezultată din lucrările publice, iar Ministerul de Interne definește metodele de analize ale poluanților aerului).

Dispersarea competențelor se manifestă viguros în sectorul politicii apelor. Aceasta se explică nu numai prin rezistența obișnuită a administrațiilor cu sarcini într-un domeniu precis, care nu acceptă să vadă diminuate prerogativele lor, ci și printr-o voință deliberată a puterii publice, de a menține o diviziune a atribuțiilor și sarcinilor. În statele în care resursele de apă sunt rare, politica în domeniu condiționează, în parte, dezvoltarea economică; o concentrare a competențelor în acest domeniu poate să riște, ca atare, să confere organului care beneficiază o greutate considerabilă, ceea ce autoritățile caută să evite.

În consecință, politica mediului presupune coordonarea; din acest punct de vedere, se distinge coordonarea sectorială și coordonarea generală. Pentru aceasta, sunt implementate comisii ori comitete interministeriale ale mediului, frecvent plasate sub președinția ori autoritatea primului ministru.

În Grecia, de exemplu, Consiliul național al urbanismului, amenajării teritoriului și mediului (CNUATE) a fost creat printr-o lege, din 1976, și este prezidat de primul-

ministru; în Spania, Comisia interministerială a mediului (CIMA) organizată printr-un decret regal din 23 aprilie 1977, în Iugoslavia o comisie pentru protecția și ameliorarea mediului a fost creată printr-o decizie a Consiliului executiv federal din 2 august 1986.

Practica arată însă că numeroasele rezistențe ale mediilor administrative provoacă o relativă ineficacitate a acestor instanțe de coordonare și comitetele însărcinate cu coordonarea acțiunii ministeriale și de a impulsiona politica mediului sunt structuri slabe. Ele sunt, în plus, locul confruntării intereselor reprezentate de diferite ministere ori parteneri și mai puțin mijloace de a face să prevaleze o politică coerentă.

4. Rolul autorităților locale în înfăptuirea politicii ecologice

În privința rolului și competențelor autorităților locale în implementarea politicilor mediului, tendințele ce se înregistrează sunt diferite. Astfel, în țările în curs de dezvoltare se manifestă tendința, mai mult sau mai puțin marcată, de diminuare a competențelor autorităților locale; așa, de exemplu, autoritățile comunale au pierdut stăpânirea asupra politicilor de epurare în Tunisia, realizarea și exploatarea infrastructurilor publice de epurare a apelor uzate fiind conferite, după 1974, la o structură centrală, respectiv Oficiul național al epurării; în Algeria, societățile regionale cu capital de stat, societățile de producție a apelor nou create sunt, de asemenea, însărcinate cu epurarea; în Grecia sunt două societăți cu capital de stat care administrează, sub tutela statului, asanarea orașelor Atena și Thessalonic.

Dimpotrivă, în statele dezvoltate (ca, de pildă, Franța sau Italia) autoritățile locale și-au conservat competențele pentru a dirija acest tip de serviciu public; se manifestă chiar tendința ca aceste componente să se amplifice cu ocazia aplicării politicii de descentralizare. Dar ele nu-și pot exercita competențele cel mai frecvent decât asociindu-se în syndicate intercomunale supuse adesea influențelor statului.

II. INSTITUȚIILE MEDIULUI ÎN ROMÂNIA

1. Scurt istoric

Apariția și dezvoltarea instituțiilor având obiective și atribuții în materia protecției mediului sunt strâns legate de evoluția concepțiilor și preocupărilor privind ocrotirea și conservarea naturii. Desigur, apariția primelor structuri administrative privind unele elemente naturale de mediu: pădurile, apele, solul ori subsolul etc., sau de supraveghere a anumitor activități precum: vânătoarea, pescuitul ș.a. au inclus și aspecte referitoare la gospodărirea și ocrotirea naturii. Într-adevăr, încă din a doua jumătate a secolului trecut, în cadrul ministerelor apar o serie de servicii, consilii etc. specializate pentru gestionarea anumitor factori de mediu care, chiar dacă nu vizau direct și protecția și conservarea acestora, contribuiau, cel puțin indirect, la realizarea unor asemenea obiective. Astfel, prin **Legea pentru înființarea Ministerului Agriculturii, Industriei, Comerțului și Domeniilor** din 30 martie 1883 s-a creat serviciul exterior al pădurilor, însărcinat cu lucrările privitoare la exploatarea, păstrarea și înmulțirea pădurilor statului. Tot așa, la 10 noiembrie 1895 a fost adoptat **Regulamentul serviciului silvic al armatei**, însărcinat cu

executarea și întreținerea plantațiilor și pepinierelor din unitățile militare, precum și cu exercitarea poliției, conform Codului silvic.

În domeniul apelor, Legea regimului apelor din 1924 a creat, pe lângă o direcție generală de specialitate în cadrul Ministerului Lucrărilor Publice, și Consiliul Superior al Apelor. Consiliul se compunea din 20 de membri numiți pe trei ani prin decret regal și avea ca atribuții: a) să întocmească regulamentul de aplicare al legii; b) să avizeze asupra tuturor problemelor trimise de Ministerul Lucrărilor Publice.

Consiliul putea alege din sânul său o delegație, cu atribuții determinate de acesta, în scopul rezolvării urgente a chestiunilor. Și în domeniul energiei, în condițiile Legii energiei din 4 iulie 1924, a funcționat un serviciu al energiei și un Consiliu superior al energiei. Mai mult, pentru studii, proiecte și pentru acordarea de subvenții, contribuții, participări și executare de lucrări directe de stat în vederea utilizării surselor de energie se instituia un fond al energiei și un buget al serviciului energie. În sfârșit, în privința subsolului, prin Legea minelor din 4 iulie 1924 se stabilea că autoritatea minieră este ministerul Industriei și Comerțului și se exercita prin Direcția generală a minelor, prin Consiliul Superior de Mine și Institutul Geologic al României. Direcția generală era formată dintr-un serviciu central și unul exterior. Serviciul exterior se împărțea în regiuni miniere, formate din circumscripții miniere.

Tot acestei perioade îi este caracteristică instituirea, în scopul finanțării și al administrării unor factori naturali de mediu, în frunte cu pădurile, a unor fonduri și structuri specializate. Așa, de pildă, printr-o lege din 30 martie 1910 a fost înființată, pe lângă Ministerul Agriculturii și Domeniilor, Casa pădurilor, având ca scop administrarea fondurilor instituite prin lege pentru sporirea suprafeței domeniului silvic al statului, conservarea, regenerarea și punerea în valoare a pădurilor existente.

În spiritul utilitarist al vremii, încă la 20 iunie 1875, s-a adoptat **Legea pentru stârpirea lăcustelor**, care a prevăzut o interesantă formă de conlucrare între structurile administrative și populație pentru gestionarea unor probleme de interes public. Astfel, în baza acestui act normativ, în cadrul comunelor rurale, fiecare familie da un om pentru activitățile de stârpire a lăcustelor, care erau coordonate de Comitetul permanent al județului prin înțelegere cu prefectul, în sensul stabilirii comunelor ce urmau să coopereze la stârpirea lăcustelor din locurile anume indicate, perioadele și numărul de compensare, locuitorii care lucrau pentru distrugerea acestor dăunători erau dispensați pentru acea perioadă de zilele ce le datorau pentru lucrul drumurilor.

Aceste structuri informale își aveau sorgintea și în spiritul de solidaritate care a caracterizat vechile instituții și dreptul românesc, care s-au bazat, de regulă, pe obște și gestionarea comună a treburilor publice.

Apariția, în a doua jumătate a secolului al-XIX-lea, a preocupărilor vizând conservarea naturii a stimulat și un proces corespunzător la nivelul organismelor și structurilor administrative. Întrucât activitățile în materie au fost prin excelență de natură științifică, vizând cu precădere acumularea de material factic și de identificare a bogățiilor patrimoniului natural al țării, cadrul instituțional de desfășurare a lor a fost asigurat de o serie de instituții științifice precum Academia Română, universitățile etc.

În paralel, apar și se dezvoltă unele forme de militantism ecologic, chiar dacă rațiunile lor dominante rămân cele de ordin pios și utilitarist, în frunte cu societățile și asociațiile de apărare a animalelor folositoare și păsărilor cântătoare, iar în 1905 Societatea pentru protecția animalelor având drept scop a îmbunătăți soarta animalelor prin toate mijloacele și pe toate căile.

În 1903, a luat ființă **Societatea turistică din România**, care a început a pregăti terenul pentru ocrotirea și punerea în valoare a frumuseților naturale ale țării fac ca, în 1920, să se creeze asociația Hanul drumeților transformată mai târziu în Touring-Clubul României, care își propunea, printre altele, și adoptarea unor măsuri care să conducă la realizarea primului Parc național din România, idee care, din nefericire, nu a fost realizată. În 1921 a luat ființă Societatea de turism pentru protecția naturii, care este considerată drept prima formă organizată de ocrotire a naturii, cu un program care prevedea, printre altele, formarea unor rezervații naturale și împrejmuirea lor.

La nivelul opiniei publice, cu contribuția deosebită a unor oameni de știință, în anii '20 s-a acreditat tot mai mult ideea că primul pas hotărâtor pentru ocrotirea solidă, instituțională a naturii primejduite și pentru izbânda mișcării protecționiste trebuie să fie alcătuirea unei legi fundamentale de protecțiune a monumentelor naturii (Al. Borza, 1924).

Primul Congres al naturaliştilor din România, din 1928 a cerut insistent o lege a ocrotirii naturii alcătuită conform dezideratelor naturaliştilor, urmând ca, comisia centrală să fie constituită în majoritate din naturalişti. Este vorba de o concepție preponderent naturalistă asupra modului de administrare a ocrotirii naturii, cu caracter limitat la anumite zone supuse protecției.

În acest sens, **Legea pentru protecțiunea monumentelor naturii din 7 iulie 1930** a stabilit primele instituții ale mediului în România. În baza ei a luat ființă **Comisiunea pentru ocrotirea monumentelor naturii**, apoi, în 1933, **Comisiunea regională pentru Ardeal**, în anul 1936, **Comisia regională a Olteniei**, iar în anul 1938 cea pentru Moldova.

În perioada cât au ființat (1931-1944), aceste instituții au desfășurat o amplă activitate de cercetare științifică, concretizată prin publicarea a numeroase studii, note sau lucrări monografice, care au stat la baza declarării unor valoroase obiective ca monumente ale naturii. Astfel, Comisia a reușit să asigure ocrotirea legală pentru 36 de rezervații naturale (în suprafață de aproximativ 15.000 ha.), 15 specii de plante și 16 specii de animale. Cea mai însemnată realizare a Comisiei rămâne însă înființarea, în anul 1935, a Parcului Național Retezat.

După cel de-al doilea război mondial preocupările vizând protecția mediului se desfășoară și sub influența unei economii centralizate și planificate.

Pentru început, în temeiul unui decret din 1950, se reorganizează activitatea Comisiei pentru ocrotirea monumentelor naturii, sub tutela Academiei.

La nivel local, măsurile de administrare a monumentelor naturii au fost atribuite primăriilor în perimetrul cărora se aflau rezervațiile naturale. Ulterior, în locul fostelor comisii regionale au fost înființate subcomisii pe lângă filialele Academiei, la Cluj (1955), Iași (1956) și pe lângă baza de cercetări științifice din Timișoara (1959). Alături

de aceste subcomisii au fost create **consiliile regionale de îndrumare pentru ocrotirea naturii și conservarea genofondului României** cu rolul de a ține legătura permanentă între Comisia pentru Ocrotirea Monumentelor Naturii și fostele comitete executive ale consiliilor populare și de a le ajuta pe acestea să-și desfășoare activitatea. H.C.M. nr. 518/1954 împuternicea comitetele executive ale consiliilor populare județene ca, la propunerea Comisiei pentru Monumentele naturii, să adopte măsuri provizorii pentru ocrotirea faunei, florei, depozitelor fosilifere, peșterilor etc. aflate pe teritoriile propuse spre a dobândi calitatea de monument al naturii și să prevină executarea oricăror lucrări care ar putea prejudicia integritatea acestor obiective.

Ca o reacție la preocupările tot mai intense din planul internațional pentru problemele protecției și ameliorării factorilor de mediu, care au culminat cu prima Conferință O.N.U. (Stockholm, iunie 1972) consacrată mediului, în anul 1973 a fost adoptată Legea privind protecția mediului înconjurător (considerată drept legea-cadru în materie).

Un an mai târziu, în anul 1974, a fost înființat **Consiliul Național pentru protecția mediului înconjurător**, abilitat cu coordonarea și urmărirea îndeplinirii măsurilor privind ocrotirea naturii. În fiecare județ au fost stabilite comisii speciale, compuse din reprezentanții, în plan departamental, ai mai multor ministere, subordonate consiliilor populare județene și municipiului București.

Dar, la scurt timp, atât organismul central, cât și filialele sale teritoriale, datorită, în principal, contradicțiilor ireductibile dintre cerințele protecției mediului și o dezvoltare economică deformată, promovată la rangul de politică absolută în stat, aceștia și-au încetat practic activitatea, fiind transformate treptat în structuri pur decorative, fără o activitate concretă.

Minima activitate în domeniu a fost preluată în concret de Consiliul Național al Apelor, dar cu un evident caracter sectorial și inefficient¹¹³.

2. Instituțiile actuale ale mediului

După decembrie 1989, dezvoltarea instituțiilor mediului a cunoscut mai multe formule organizatorice, care reflectă, într-o măsură semnificativă, prioritatea acordată de noile autorități problematicei ecologice. După o perioadă de evoluții și experiențe diverse, prin Legea nr. 137/1995 se realizează o anumită stabilizare în acest domeniu.

2.1. Evoluția instituțiilor mediului după decembrie 1989; experiențe și concluzii.

Într-o viziune oarecum integratoare prin Decretul nr. 11 din 28 decembrie 1989 al Consiliului Frontului Salvării Naționale s-a înființat **Ministerul Apelor, Pădurilor și Mediului Înconjurător** prin reorganizarea Consiliului Național al Apelor, Ministerului

¹¹³ Asupra instituțiilor mediului în România a se vedea și: Mircea Dușu, Marilena Uliescu, Simona Teodoroiu, *Quelles institutions de l'environnement pour le développement durable en Europe centrale et de l'est?* în vol. „Les obstacles institutionnels a une articulation adequate entre les politiques de protection de l'environnement et developpement”, cercetare realizată în cadrul AUPELF-UREF, Université de Limoges, 1996

Silviculturii și Consiliului Național pentru Protecția Mediului Înconjurător, care se desființau.

În acest mod, se consacra o nouă formulă organizatorică, în care, în cadrul aceluiasi minister, se reuniau competențe de administrare și gestionare, de exploatare și protecție a factorilor naturali de mediu. Principalul argument în favoarea sa constă în faptul că, în acest mod, autoritatea publică centrală de resort poate cunoaște mai bine problemele conexe, complexe și complementare de mediu și poate elabora și implementa strategii corespunzătoare. Dimpotrivă, partizanii unui minister al mediului, separat de sectorul apelor și al pădurilor, consideră că principalul neajuns al unei asemenea structuri instituționale rezidă în incompatibilitatea naturală dintre atribuțiile de gestionare și utilizare și cele de protecție a mediului, același organ administrativ neputând și să exploateze economic apa și pădurile și să asigure conservarea și protejarea acestora ca elemente fundamentale de mediu.

Cele două formule au alternat, în cele din urmă impunându-se, prin consacrarea sa expresă de către Legea protecției mediului (nr. 137/1995), cea a **Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului**.

La nivelul evoluțiilor administrative, după primele alegeri libere de la 20 mai 1990, în cadrul celui de-al doilea guvern Roman s-a optat pentru un minister al mediului, ca organ central de specialitate al administrării de stat. În ciuda schimbării denumirii, atribuțiile și structura organizatorică respectivă au rămas relativ aceleași. Astfel, într-o viziune sectorială, atribuțiile erau grupate pe cele trei mari domenii: ape, mediu și păduri, cărora le corespundeau structuri administrative corespunzătoare. În domeniul apelor, ministerul realiza, în mod unitar pe bazine hidrografice, gospodărirea resurselor de apă, amenajarea acestora, supravegherea hidrometeorologică, informarea și avertizarea în cazul fenomenelor deosebite, corelarea lucrărilor de gospodărire a apelor cu cele de combatere a eroziunii solului, desecare, protecție împotriva poluării apelor, emitea norme și instrucțiuni pentru folosirea rațională a resurselor de apă etc.

În acest sens, pentru exercitarea atribuțiilor referitoare la primul domeniu, în cadrul ministerului era organizat un departament al apelor, cu o direcție generală și o direcție de dezvoltare. Direcția generală se ocupa de problemele de exploatare, întreținere cursuri de apă și reparații lucrări hidrotehnice, de gestionarea stocului de apă, de apărare împotriva inundațiilor, de funcționarea rețelei hidrometeorologice.

În subordinea departamentului funcționau 11 direcții de ape, organizate pe bazine hidrografice.

În domeniul mediului, ministerul se preocupa de: asigurarea protecției apelor, aerului, solului și a celorlalți factori de mediu, menținerea echilibrului ecologic, organizarea și exploatarea unui sistem național de monitoring, exercitarea poliției privind aplicarea și respectarea dispozițiilor legale în materie etc.

Pentru îndeplinirea unor atari atribuții era organizat un departament al mediului cu o direcție de reglementări și o inspecție de stat. Direcția de reglementări stabilea limitele în care trebuia să se desfășoare activitățile economico-sociale în raport cu protecția mediului, aviza și autoriza proiecte și unități, expertiza situațiile deosebite și coordona activitatea de cercetare. Inspecția de stat reprezenta poliția ecologică.

În domeniul pădurilor, principalele atribuții se refereau la asigurarea conservării și gospodăririi vegetației lemnoase, organizarea și îndrumarea lucrărilor de regenerare a pădurilor, urmărirea aplicării măsurilor tehnico-organizatorice care asigură starea de sănătate a pădurilor, gestionarea fondului de vânătoare și pescuit, etc.

La nivel organizatoric, în cadrul ministerului a funcționat un departament al pădurilor cu trei inspecții: inspecția de stat pentru gospodărirea fondului forestier (cu scopul declarat de a asigura conservarea pădurilor), inspecția de stat pentru regenerarea pădurilor, ameliorarea terenurilor degradate și corectarea torenților și inspecția de stat pentru protecția vânatului, a peștelui de munte și a produselor pădurii.

În sfârșit, în domeniul activității nucleare, Ministerul Mediului avea, printre altele, drept atribuții: emiterea de norme, instrucțiuni și ghiduri obligatorii pentru securitatea nucleară pentru toate domeniile de activitate; acordarea permiselor de exercitare a activităților nucleare; exercitarea poliției activităților nucleare ș.a.

Aceste competențe erau exercitate de către Comisia națională pentru activități nucleare dotată cu o direcție de reglementări și o inspecție. Direcția de reglementări stabilea norme unitare valabile la nivel republican, iar inspecția asigura poliția respectării acestora.

În cadrul organizării guvernului Nicolae Văcăroiu (noiembrie 1992) s-a revenit la vechea formulă, prin H.G. nr. 792 din 17 decembrie 1992 stabilindu-se organizarea și funcționarea Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului.

În conformitate cu prevederile Constituției României din 8 decembrie 1991, ministerul este organul administrației publice centrale de specialitate care exercită, în conformitate cu legea, administrația publică în domeniile gospodăririi apelor, pădurilor și al protecției mediului.

Ulterior, obiectivul ministerului a devenit, în baza H.G. nr. 457 din 29 iulie 1994, aplicarea strategiei dezvoltării și politicii Guvernului în domeniile gospodăririi apelor, pădurilor și protecției mediului.

În acest scop, ministerul îndeplinește două categorii de atribuții: a) principale și b) specifice, pe domenii de activitate.

Din categoria atribuțiilor principale fac parte cele de ordin general, care revin ministerelor ca organe ale administrației publice centrale de specialitate.

Este vorba, de pildă, de organizarea aplicării legilor și hotărârilor guvernului în domeniu, elaborarea ori, după caz, avizarea proiectelor actelor normative pertinente, inițierea și negocierea, din înputernicirea guvernului, de acte internaționale, urmărirea și controlarea aplicării prevederilor legale în materie, conlucrarea cu alte organisme de profil etc.

Referitor la atribuțiile speciale, acestea sunt repartizate pe trei domenii: domeniul gospodăririi apelor, domeniul gospodăririi pădurilor, domeniul protecției mediului.

În privința structurilor teritoriale, prin Hotărârea guvernului României nr. 483 din 7 mai 1990 s-au înființat inspectoratele pentru protecția mediului înconjurător în fiecare județ și municipiul București, ca unități cu personalitate juridică, subordonate Departamentului mediului înconjurător din Ministerul Apelor, Pădurilor și Mediului înconjurător.

În condițiile organizării unui minister al mediului, în perioada 1990 - noiembrie 1992, la nivel județean, au funcționat agenții pentru supravegherea juridică, finanțate de la bugetul administrației de stat. În domeniul pădurilor, în iunie 1990, la nivel județean s-au creat inspectorate silvice, iar în aprilie 1991, în cadrul Inspecției de stat a pădurilor au funcționat inspecții zonale cu atribuții de gardă forestieră la Bacău, Brașov, București, Caransebeș și Cluj, pentru urmărirea aplicării unitare a regimului de gospodărire și exploatare pe toate terenurile cu vegetație forestieră, indiferent de forma de proprietate a acestora. Ca atare, acestea au funcționat ca structuri specifice de protecție a mediului (gărzi forestiere) care supravegheau și controlau aplicarea și respectarea regimului legal de către filialele teritoriale ale Regiei autonome a pădurilor Romsilva, precum și de către ceilalți deținători de păduri și de terenuri cu vegetație forestieră din afara fondului forestier, indiferent de forma de proprietate.

Atribuțiile inspecțiilor zonale se refereau la aplicarea regimului silvic, activitatea de vânătoare și salmonicultură și atribuții de gardă forestieră.

Ulterior, în contextul existenței ca autoritate publică centrală de mediu a Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului, în plan județean s-au instituit agenții de protecție a mediului, ca servicii publice descentralizate și filialele regiilor autonome a apelor și a pădurilor. În acest fel, datorită consacrării unui păgubitor principiu al separației puterilor între departamentele ministerului, supravegherea și controlul protecției mediului în domeniul apelor și pădurilor au devenit fictive, regiile autonome comportându-se prin excelență ca structuri de gestionare și nu de protejare propriu-zisă a factorilor naturali respectivi.

Instituțiile mediului prevăzute de Hotărârea Guvernului nr. 568/1997

Organizarea și funcționarea ministerului de resort și a întregului aparat administrativ în domeniul protecției mediului au fost stabilite, în cadrul cabinetului Victor Ciorbea (instituit în urma alegerilor parlamentare din noiembrie 1996) prin Hotărârea Guvernului nr. 568/1997. Conform acestui act normativ, Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului reprezintă „organul administrației publice centrale de specialitate care aplică strategia dezvoltării și politica Guvernului în domeniile gospodăririi apelor, pădurilor, protecției mediului și controlului activităților nucleare” (art. 1).

Sub raport formal, ministerul a fost structurat în patru departamente, conduse de către un secretar de stat pentru fiecare domeniu: ape, păduri, protecția mediului și siguranța nucleară, precum și 2 direcții independente, subordonate direct ministerului. Prin Legea nr. 16/1998, Comisia Națională pentru Controlul activităților nucleare ca autoritate națională competentă în domeniul nuclear a fost trecută în subordinea Guvernului. În ce privește atribuțiile, acestea sunt principale, cu caracter general și specifice, pe domenii de activitate.

Astfel, în categoria atribuțiilor principale se înscriu:

- inițierea sau elaborarea și, după caz, avizarea proiectelor de acte normative;
- inițierea, negocierea și semnarea, din împuternicirea Guvernului, de acorduri și alte înțelegeri internaționale;

- urmărirea și controlul aplicării prevederilor legale, inclusiv a convențiilor internaționale;
- conlucrarea cu organismele statale și organizațiile neguvernamentale de profil.

Atribuțiile specifice sunt structurare pe domenii de activitate: în domeniul gospodăririi apelor, în domeniul gospodăririi pădurilor, în domeniul protecției mediului și în domeniul activităților nucleare.

Cele din domeniul protecției mediului se referă, în principal, la:

- organizarea sistemului național de monitorizare integrată de fond și de impact a mediului;
- coordonarea elaborării normelor tehnice privind supravegherea calității mediului;
- inițierea, coordonarea, elaborarea și promovarea strategiei naționale de mediu;
- elaborarea normelor tehnice și procedurilor privind controlul respectării dispozițiilor legale în materie.

Atribuțiile privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare se realizează de către Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare (CN-CAN), care e organizată și funcționează conform Regulamentului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 249/1997. Ca organisme cu funcții de control activează Inspecțiile de stat pentru ape și, respectiv, pentru păduri și Corpul de control ecologic.

De asemenea, în cadrul Direcției de vânătoare și salmonicultură funcționează 10 oficii cinegetice teritoriale, fără personalitate juridică.

Consilii consultative funcționează pe lângă Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului și pe lângă Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare.

Agențiile teritoriale pentru protecția mediului acționează la nivelul județelor și al municipiului București, având statutul de servicii publice descentralizate cu dublă subordonare: pe verticală, ministerului, iar pe orizontală prefectului, ca reprezentant al Guvernului și șef al serviciilor publice în teritoriu.

Potrivit art. 65 din Legea nr. 137/1995, agențiile pentru protecția mediului îndeplinesc la nivel teritorial atribuțiile și răspunderile autorității centrale pentru protecția mediului căreia i se subordonează (respectiv cele stabilite în art. 64 lit.: b, c, d, h, i, g, m, o, p, r și t din legea-cadru) și fac raport cu privire la activitățile desfășurate pe perioada anului financiar și a aplicării programelor de mediu, pe care le publică în presa locală.

Agențiile emit permisele (acordurile și autorizațiile) de mediu pentru activitățile și lucrările de interes local, efectuează inspecții, monitoring și diferite acțiuni legale. Structura organizatorică a agențiilor se stabilește prin regulamente emise de ministere. Fiecare agenție este condusă de un director numit de ministru la propunerea prefectului, un Comitet de conducere și un Consiliu de administrație al cărui manager este directorul APM.

Comitetul de conducere este compus din 3 persoane: directorul, inspectorul-șef și contabilul-șef. Conducerea zilnică a Agenției este asigurată de Comitet în conformitate cu competențele fiecărui membru.

Directorul reprezintă agenția în relațiile cu alte autorități. El controlează și dirijează, totodată, activitățile inspectorului-șef și ale contabilului-șef și are sub autoritatea sa nemijlocită serviciile de monitoring și laboratoare. În același timp, directorul răspunde de angajarea și demiterea personalului, cu excepția inginerului-șef și a contabilului-șef care se face de către minister.

Inspectorul-șef organizează, conduce și controlează activitățile de inspecție, iar contabilul-șef organizează și conduce activitățile financiar-contabile ale agenției.

APM-urile sunt organizate în baza unei structuri comune care cuprinde următoarele secții:

- inspecții, pentru controlul unităților economice ca: uzine industriale, ferme agricole, lucrări publice etc.;
- reglementări, responsabil cu emiterea permiselor de mediu (acorduri și autorizații) ca o aprobare finală după obținerea altor avize necesare de către solicitator, care durează circa 4 luni. Această secție este, totodată, responsabilă de conservarea mediului și restaurarea ecologică;
- monitoring integrat, care are ca sarcină raportarea la direcția de monitoring din Departamentul Protecției Mediului a datelor necesare. Câteva laboratoare din țară au comunicații computerizate cu ministerul, dar cele mai multe dintre acestea raportează datele prin telefon sau fax. Programele de monitoring se referă la calitatea aerului mediului ambiant, apelor de suprafață și subterane și radioactivitate.
- Servicii administrativ, contabilitate, personal, salarii, controale financiare, întreținere etc.

2.2. *Circumscripțiile ecologice*

În ultimii ani, se remarcă și în România accentuarea tendinței de afirmare a unor structuri administrative cu caracter specific, inclusiv în plan teritorial, reprezentând adevărate circumscripții ecologice. Acestea urmăresc gestionarea și protecția anumitor factori de mediu, în mod unitar și se organizează teritorial și structural independent de diviziunile administrativ-teritoriale ale țării. De altfel, în unele state (Bulgaria, de pildă) chiar administrația generală a mediului este structurată la nivel teritorial în mod specific în raport cu cerințele protecției mediului și nu corespunde întru totul împărțirii administrative (executive).

În țara noastră, asemenea circumscripții ecologice sunt în prezent: bazinele hidrografice (definite de lege drept unități fizico-geografice ce înglobează rețeaua hidrografică până la cumpăna apelor), fondurile forestiere, fondurile de vânătoare sau Administrația Rezervației Biosferei Delta Dunării.

2.2.1. *Administrația Rezervației Biosferei Delta Dunării.*

O importantă experiență administrativă în direcția gestionării ariilor protejate o reprezintă Administrația Rezervației Biosferei Delta Dunării. Unele zone ale Deltei Dunării au fost declarate ca rezervații ale Biosferei încă din anul 1976, fără însă să se instituie și organisme speciale de aplicare a regimului de conservare și protecție. Abia

după aderarea României (prin Decretul nr. 187/1990) la Convenția UNESCO privind patrimoniul mondial, cultural și natural (1972), prin Hotărârea guvernului nr. 983/1990 (privind organizarea și funcționarea Ministerului Mediului) s-a înființat Administrația Rezervației Biosferei Delta Dunării. Obiectul activității științifice, de turism și de agrement din Delta și era organizată ca instituție publică cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Mediului. Ulterior, Administrația a fost organizată prin Hotărârea guvernului nr. 264/1991 ca instituție publică, cu personalitate juridică, finanțată de la bugetul administrației de stat, având ca obiect de activitate:

- redresarea ecologică a Deltei Dunării și conservarea genofondului (biodiversității) ecofondului;
- cunoașterea capacității productive și dimensionarea exploatării resurselor din Delta Dunării, în limitele ecologice admisibile;
- coordonarea lucrărilor hidrotehnice pentru asigurarea unei mai bune circulații a apei pe canale, ghioluri și lacuri, cât și pentru împiedicarea fenomenelor de eroziune a platformei marine;
- cercetarea fenomenelor deltaice;
- stabilirea locurilor de vânătoare și de pescuit, precum și a condițiilor de desfășurare a acestor activități;
- stabilirea modului de circulație și acces în Delta Dunării a bărcilor, șalupelor, a navelor fluviale și maritime, a persoanelor și a grupurilor de cercetători;
- stabilirea criteriilor de dezvoltare a așezărilor umane și de dezvoltare a turismului;
- prezentarea de propuneri privind stabilirea de penalități pentru sancționarea abaterilor de la regulile de desfășurare a activității în Delta Dunării.

Înființarea unităților de orice fel - publice, particulare sau mixte - care urmau să-și desfășoare activitatea în Delta Dunării, se făcea numai după obținerea autorizației prealabile de la Guvernatorul Rezervației. Administrația Rezervației era condusă de un consiliu științific, a cărui componență se aproba de Ministerul Mediului, având ca președinte pe guvernatorul rezervației.

Formula definitivă a acestei structuri administrative a fost fixată prin Legea nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei Delta Dunării.

Astfel, prin acest act normativ, pentru administrarea patrimoniului natural din domeniul public de interes național al rezervației și protecția zonelor acesteia s-a înființat Administrația Rezervației, instituție publică cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului. Conducerea Administrației Rezervației este realizată de consiliul științific (cu rol deliberativ, adoptând hotărâri în domenii fundamentale ale Rezervației) și colegiul executiv (ca organ de aplicare a hotărârilor consiliului științific) având ambele ca președinte pe guvernator.

Atribuțiile Administrației sunt diverse: de gestionare, evaluare, stabilire și aplicare a măsurilor de conservare și refacere a ecosistemelor deltaice, autorizare a activităților cu impact asupra mediului, informare și educație, stabilirea de norme și reglementări pertinente.

În componența Administrației Rezervației funcționează corpul de inspecție și pază care realizează supravegherea întregului teritoriu al Rezervației și sancționează nerespectarea măsurilor de protecție stabilite în statutul rezervației.

2.3. *Organisme consultative*

Mai ales din necesități de coordonare internațională a anumitor activități, pe lângă Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului Înconjurător funcționează o serie de organisme consultative:

- Comisia centrală pentru apărarea împotriva inundațiilor, fenomenelor meteorologice periculoase și accidentelor la construcțiile hidrotehnice;
- Comisia națională pentru siguranța barajelor și lucrărilor hidrotehnice;
- Comitetul național român pentru Programul hidrologic internațional;
- Consiliul național de vânătoare (organism de „avizare și consultare” în domeniul cinegetic;
- Comisia națională pentru evaluarea trofeelor cinegetice.

2.4. *Organisme interministeriale*

Deși mai rar întâlnite, în ultimii ani s-au creat și funcționează și o serie de organisme interministeriale, constituite din reprezentanți ai mai multor ministere cu atribuții într-un anumit domeniu, menite să gestioneze o serie de probleme ecologice cu caracter transversal. De regulă, în cadrul acestor structuri rolul de coordonator îl îndeplinește Ministerul Mediului.

Dintre aceste organisme, se remarcă: Comisia interministerială de omologare a produselor de uz fitosanitar (instituită prin Ordonanța guvernului nr.4/1995), Comisia guvernamentală de apărare împotriva dezastrelor (înființată prin Ordonanța guvernului nr. 47/1994) ș.a.

2.5. *Structuri de gestiune*

Deși prevăzute în subordinea Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului, regiile autonome din domeniul apelor și pădurilor nu fac parte din sistemul administrativ specializat în domeniul protecției mediului.

Regiile autonome sunt persoane juridice ce funcționează pe bază de gestiune economică și autonomie financiară, înființate, în principal, în domeniile strategice ale economiei.

Regiile autonome nominalizate ca fiind în subordinea Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului sunt: Regia Autonomă „Apele Române” și Regia Națională a Pădurilor.

Înființată în anul 1991 prin Hotărârea Guvernului nr. 19 Regia Autonomă „Apele Române” și filialele sale bazinale realizează gestionarea cantitativă și calitativă a apelor, exploatarea lucrărilor de gospodărire a apelor, precum și aplicarea strategiei și politiciii naționale în domeniu (art.6(2) din Legea apelor nr. 107/1996). Potrivit documentelor constitutive regia are ca scop aplicarea strategiei naționale în domeniul gestionării

cantitative și calitative a apelor, folosirea rațională a acestora, avizarea exploatării resurselor de apă, precum și protecția împotriva epuizării și degradării apelor. Tot în sarcina regiei este și asigurarea supravegherii meteorologice și hidrologice, precum și satisfacerea cerințelor publice și sociale în domeniul apelor.

Îndeplinirea scopului și deci a obligațiilor ce-i revin, conform reglementărilor legale de înființare și a regulamentului de organizare și funcționare a regiei, presupun că această entitate economică să fie legal împuternicită cu unele atribuții ale serviciilor publice administrative. De altfel, hotărârile guvernului la care ne-am referit anterior menționează expres că regia are în administrare 295,6 mii ha. teren cu ape cu toate drepturile și obligațiile ce decurg din calitatea de administrator.

Există totuși, menționate în regulament, unele atribuții în sarcina regiei, care nu reprezintă activități de administrare, ci, mai degrabă, exercitarea unor funcții publice. Astfel, am putea cita, printre altele, sarcina de apărare împotriva inundațiilor, domeniu în care acestea organizează și coordonează pe bazine hidrografice ceilalți factori sau instituții interesate sau obligate de a acționa.

Tot astfel, ne apare obligația regiei de a satisface cerințele sociale, publice și de altă natură ale statului, sarcină complexă de coordonator al unor activități publice ce depășesc stricta administrare a apelor. Aceste activități sunt corelate cu lucrările de îmbunătățiri funciare, de amenajare silvică și de amenajare teritorială.

În domeniul meteorologiei și hidrologiei, regia elaborează prognoze, studii și cercetări, asigurând într-o concepție unitară dezvoltarea rețelei meteorologice, hidrologice și hidrogeologice.

Mai mult decât atât, regia îndeplinește și funcții de autoritate, așa cum ar fi, de exemplu, avizarea tuturor lucrărilor care se execută pe ape sau au legătură cu apele, eliberarea autorizațiilor de folosire a apei sau asigurarea aplicării legislației pentru folosirea și protecția resurselor de apă.

Structura organizatorică și funcțională a Regiei Autonome „Apele Române” este adaptată realizării atribuțiilor sale având direcții, divizii, servicii, oficii și compartimente de specialitate, precum și servicii de inspecție. Regia are filiale teritoriale cu aceeași structură.

Regia, deși autonomă, este obligată să prezinte anual un raport asupra activității sale din anul precedent și asupra programului pentru anul în curs.

Regia Națională a Pădurilor înființată inițial prin Hotărârea Guvernului (nr. 495/1992) cu același statut juridic ca și Regia Apele Române, are ca obiect de activitate, aplicarea strategiei naționale în domeniul silviculturii, apărarea, conservarea și dezvoltarea fondului forestier din domeniul public de interes național, gestionarea și valorificarea produselor pădurii și a vânatului, în condiții de eficiență economică. Cât privește terenurile din fondul forestier proprietate privată, regia are abilitarea de a adopta măsuri în vederea respectării regimului silvic.

Profilul său juridic s-a definitivat și stabilit prin prevederile Codului silvic (Legea nr. 26/1996) care stabilește că administrarea fondului forestier proprietate publică a statului se realizează prin Regia Națională a Pădurilor, care funcționează pe bază de gestiune economică și autonomie financiară. Caracterul mixt al regiei rezultă din faptul

că aceasta exercită, potrivit legii, și atribuții de serviciu public cu specific silvic. De altfel, în virtutea acestui regim dublu: de unitate economică și serviciu public, Regia îndeplinește două atribuții fundamentale: aplică regimul silvic la fondul forestier pe care îl administrează (art.14 din Legea nr. 26/1996) și prestează, la cerere, contra cost, servicii de specialitate în pădurile proprietate privată, ale altor deținători, precum și în vegetația forestieră din afara fondului forestier (art.15).

De asemenea constituirea, administrarea și gospodărirea parcurilor naționale și a celorlalte arii protejate din fondul forestier se fac de către Regia Națională a Pădurilor (art.112).

În sfârșit, la Regie se constituie un fond de conservare și regenerare a pădurilor (art.63).

Structurile instituționale ale regiilor sunt mult mai puțin rigide decât cele administrative, iar sistemul de relații ale acestora este axat, în principal, pe relațiile contractuale.

Institute de cercetări și inginerie tehnologică

În sistemul general integrat al instituțiilor mediului se află și o serie de institute de cercetări cu o activitate deosebit de utilă pentru fundamentarea strategiilor și politicilor de mediu.

Acestea sunt:

Institutul de Cercetare și Inginerie pentru Protecția Mediului (ICIM), cu sediul în București, care este finanțat în cea mai mare parte de la buget prin Ministerul Cercetării și Tehnologiei (MCT) în proporție de circa 80% și parțial prin autofinanțare din contracte economice.

Programele de cercetare finanțate de la buget sunt dirijate și urmărite de MAPPM prin personalul de specialitate, care este obligat să implementeze rezultatele cercetării în activitățile ministerului. ICIM, ca și alte institute de cercetare, sunt și sub autoritatea ASAS din punct de vedere științific.

Institutul Român de Cercetări Marine (IRCM) cu sediul la Constanța, finanțat tot de la bugetul statului ale cărui sarcini sunt legate de studii și cercetări asupra apelor Mării Negre și evoluției litoralului românesc. Coordonarea acestor cercetări se face de către personalul de specialitate din MAPPM. Din punct de vedere științific, IRCM este coordonat de ASAS.

Institutul de Cercetări și Proiectări pentru Delta Dunării (ICPDD) cu sediul la Tulcea, a cărui răspundere este efectuarea de studii, activități de cercetare și proiectare pentru proiectele și programele care privesc conservarea Deltei Dunării și restaurarea ecologică a acesteia. ICPDD este sub autoritatea directă a guvernatorului ARBDD care este sponsorul institutului.

Institutul Național de Meteorologie și Hidrologie (INMH), cu sediul în București, este sub autoritatea directă a RAR și răspunde în principal de organizarea și funcționarea rețelei naționale în aceste domenii. INMH este coordonat din punct de vedere științific de ASAS.

Institutul de Cercetări pentru Amenajări Silvice (ICAS) este finanțat de ROMSILVA în proporție de peste 70%, restul fondurilor fiind asigurate de la buget sau prin contracte economice.

2.6. Structuri naționale de cooperare internațională

Ca urmare a unor obligații internaționale asumate de România și în vederea aplicării la nivel național a prevederilor unor tratate internaționale s-au instituit o serie de organisme cu un pronunțat caracter de coordonare, specializate pe anumite probleme precum: Comitetul Național pentru Protecția Stratului de Ozon și Comisia Națională pentru Schimbări Climatice.

a) **Comitetul Național pentru Protecția Stratului de Ozon (CNPSO)** (înființat prin Hotărârea Guvernului nr. 243/1995) funcționează ca un organism interministerial fără personalitate juridică și promovează măsurile și acțiunile necesare aplicării pe teritoriul României a prevederilor Convenției de la Viena privind protecția stratului de ozon, adoptată în anul 1985, a protocoalelor și amendamentelor ulterioare la această convenție, ratificate de România. Printre atribuțiile conferite de actul de constituire se numără: formularea de propuneri în vederea de noi ratificări și aderări de documente internaționale pertinente; elaborarea de măsuri vizând reducerea, înlocuirea, interzicerea producției și consumului de substanțe aflate sub incidența Protocolului de la Montreal; propunerea Programului național de cercetare științifică și tehnologică privind protecția stratului de ozon și a Programului național de înlocuire a substanțelor care epuizează stratul de ozon ș.a. Ca organisme permanente de lucru sunt: Secretariatul tehnic pentru protecția stratului de ozon și Grupul de experți tehnici, științifici, economici, financiari și juriști.

b) **Comisia Națională pentru Schimbări Climatice (CNSC)** (înființată prin Hotărârea Guvernului nr. 1275/1996) este un organism interministerial, fără personalitate juridică, a cărui activitate este coordonată de Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului care are ca obiectiv promovarea măsurilor și acțiunilor necesare aplicării unitare pe teritoriul României a obiectivelor și prevederilor Convenției-cadru a Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice (ratificată prin Legea nr. 24/1994). Atribuțiile principale ale Comisiei sunt: a) analiza obiectivelor și prevederilor Convenției-cadru, ale protocoalelor și amendamentelor la aceasta și elaborarea, conform documentelor ratificate de România, a planului de acțiuni pentru programul național de dezvoltare; b) elaborarea comunicărilor și studiilor naționale ce se elaborează periodic, în conformitate cu dispozițiile Convenției-cadru; c) analiza periodică a stadiului realizării planului de acțiuni; d) promovarea acțiunilor de asistență tehnică și financiară externă. Pentru rezolvarea unor probleme tehnice specifice, CNSC poate constitui grupe de lucru, cu activitate permanentă sau temporare, alcătuită din specialiști și experți.

3. Atribuții și răspunderi în materie de mediu, conferite autorităților publice prin Legea nr. 137/1995

Legea-cadru în domeniul mediului stabilește o serie de atribuții și răspunderi în sarcina autorităților pentru protecția mediului, a altor autorități centrale și locale.

3.1. Atribuții și răspunderi ale autorităților pentru protecția mediului.

Legea nr. 137/1995 conferă rolul de autoritate centrală de protecția mediului Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului.

Printre competențele stabilite acestuia prin prevederile legale (art. 64) se numără:

- elaborarea și promovarea strategiei naționale de mediu pentru dezvoltarea durabilă;
- elaborarea de recomandări pentru strategii sectoriale și politice de mediu;
- crearea cadrului organizatoric care să permită accesul la informații și participarea la deciziile privind mediul pentru celelalte autorități ale administrației publice centrale și locale, a organizațiilor neguvernamentale și populației;
- inițierea de proiecte de legi, norme tehnice, reglementări, proceduri și directive; avizarea normelor și altor reglementări elaborate de alte ministere privitoare la activități cu impact negativ asupra mediului;
- pregătirea, în colaborare cu Ministerul de Finanțe, aplicării de noi instrumente financiare care favorizează protecția și îmbunătățirea calității factorilor de mediu, în conformitate cu cele aplicate pe plan internațional;
- organizarea corpului de control ecologic (poliția ecologică);
- în situații speciale, constatate pe baza datelor obținute din supravegherea mediului, autoritatea centrală de mediu are îndutemicirea de a declara, cu informarea guvernului, zone de risc înalt de poluare în anumite regiuni ale țării și obligația de a elabora, împreună cu alte instituții centrale și autoritățile locale, programe speciale pentru înlăturarea riscului survenit în aceste zone. După eliminarea factorilor de risc înalt de poluare, pe baza noilor date rezultate din supravegherea evoluției stării mediului, zona respectivă este declarată reintrată în normalitate.

Pentru exercitarea funcțiilor sale, autoritatea centrală pentru protecția mediului solicită informațiile necesare altor ministere, autorități ale administrației publice locale, persoane fizice și juridice și numește directorii și acreditează inspectorii la nivel teritorial.

Conform legii, agențiile de supraveghere și protecția mediului îndeplinesc la nivel teritorial atribuțiile și răspunderile autorității centrale pentru protecția mediului (art. 65).

3.2. Atribuții ale altor autorități ale administrației publice.

Potrivit principiului că protecția mediului constituie o obligație a tuturor autorităților administrației publice centrale și locale, precum și a tuturor persoanelor fizice și juridice, legea stabilește responsabilități specifice și pentru alte autorități centrale și locale. Astfel, la nivel de principiu, autoritățile administrației publice centrale și locale sunt obligate să comunice autorității centrale pentru protecția mediului, respectiv agențiilor teritoriale, toate informațiile solicitate pertinente (art. 68, legea-cadru în materie) și să aplice prevederile legale în materie.

Cu caracter general, autorităților publice centrale le incumbă o serie de obligații precum:

- asigurarea în structura organizatorică a acestora de compartimente cu atribuții în protecția mediului încadrate cu personal de specialitate;

- dezvoltarea cu sprijinul autorităților centrale pentru protecția mediului, programe de restructurare în acord cu strategia națională pentru mediu și politicile de mediu și să asiste agenții economici din subordine la implementarea programelor pentru conformare;
- elaborarea normelor și reglementărilor specifice domeniului de activitate pe linia protecției mediului și să le înainteze pentru avizare autorității centrale pentru protecția mediului;
- semnalarea măsurii în care unele prevederi pot împiedica vreo autoritate să acționeze eficient pentru protecția mediului și, totodată, să arate progresul făcut prin aplicarea prezentei legi.

Alături și în completarea acestor atribuții și răspunderi cu titlu general, legea stabilește și unele cazuri pentru fiecare minister în parte și altele specifice.

Astfel, **Ministerul Sănătății**, supraveghează evoluția stării de sănătate a populației în raport cu calitatea mediului; controlează calitatea apei și a produselor alimentare; elaborează, în colaborare cu autoritatea centrală pentru protecția mediului, norme de igienă a mediului și controlează respectarea acestora; raportează periodic despre influența mediului asupra sănătății populației și colaborează cu autoritatea centrală pentru protecția mediului în stabilirea și aplicarea măsurilor privind ameliorarea calității vieții; colaborează cu celelalte ministere cu rețea sanitară proprie în vederea cunoașterii exacte a stării de sănătate a populației și de protecție a mediului din domeniile lor de activitate.

Ministerul Apărării Naționale elaborează norme și instrucțiuni specifice, în concordanță cu legislația internă și respectarea principiilor ecologice ale protecției mediului, pentru domeniile sale de activități; supraveghează respectarea de către personalul Ministerului Apărării Naționale a legislației de protecția mediului în domeniul militar.

Ministerul Învățământului asigură adaptarea planurilor și programelor de învățământ, la toate nivelurile, în scopul însușirii noțiunii și principiilor de ecologie și de protecția mediului, pentru conștientizarea, instruirea și formarea în acest domeniu.

Ministerul Cercetării și Tehnologiei promovează tematici de studii și programe de cercetare care răspund priorităților stabilite de autoritatea centrală pentru protecția mediului în acest domeniu.

Ministerul Transporturilor și Ministerul de Interne asigură, pe baza normelor avizate de autoritatea centrală pentru protecția mediului, controlul gazelor de eșapament, intensității zgomotelor și vibrațiilor produse de autovehicule, transportului de materiale.

Ministerul Turismului și Ministerul Tineretului și Sportului elaborează programe educaționale în scopul formării unui comportament responsabil față de mediul ambiant.

3.3. *Atribuțiile administrației publice locale*

Potrivit legii, autorităților administrației publice locale le revin o serie de atribuții și răspunderi, respectiv:

- supravegherea aplicării prevederilor din planurile de urbanism și amenajarea teritoriului, în acord cu planificarea de mediu;
- supravegherea agenților economici din subordine pentru prevenirea poluărilor accidentale și dezvoltă sisteme de colectare a deșeurilor re folosibile;

- adoptarea de programe pentru dezvoltarea rețelelor de canalizare, de colectare a apelor pluviale, de aprovizionare cu apă potabilă, pentru spații de epurare a apelor uzate ale localităților, precum și pentru transportul în comun;
- asigurarea de servicii cu specialiști în ecologia urbană și protecția mediului și colaborarea în acest scop cu autoritățile competente pentru protecția mediului;
- promovarea unei atitudini corespunzătoare a comunităților, în legătură cu importanța protecției mediului (art. 76).

Conform Legii nr. 69/1991 privind administrația publică locală (așa cum a fost modificată prin Legea nr. 24/1996), autoritățile acesteia funcționează pe baza principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității legalității și consultării cetățenilor în problemele de interes deosebit, inclusiv pe calea referendumului local (art. 10). Consiliile locale acționează pentru refacerea mediului în scopul creșterii calității vieții; contribuie la protecția și conservarea parcurilor și rezervațiilor naturale (art. 20 (2) lit. p).

3.4. Alte autorități cu atribuții în domeniul mediului

Atribuții semnificative în materie mai au și alte structuri administrative, precum autoritățile vamale, poliția și Garda Financiară (care sunt obligate să acorde sprijin, la cerere, reprezentanților autorităților pentru protecția mediului în exercitarea atribuțiilor lor) etc.

PARTEA a II-a

Dreptul român al mediului

Titlul I: DREPTUL PROTECȚIEI NATURII

CAPITOLUL X

PROTECȚIA RESURSELOR NATURALE

1. Considerații generale

Ocrotirea și conservarea naturii reprezintă un element fundamental al protecției mediului, vizând un sector important al existenței umane. „Armătura” juridică a acestei activități s-a constituit însă cu greu, prezentând și astăzi evidente imperfecțiuni. Iar acest fapt se datorează, deopotrivă, specificului problematicii și atitudinii generale în materie.

Protecția naturii nu mai este restrânsă astăzi la obiectivul conservării stării sale sălbatice; supraviețuirea impune gospodărirea și amenajarea naturii pentru a-i menține ori restabili ciclurile sale, regenerându-i forțele vii.

Valorificând rezultatele cercetărilor științifice din alte domenii, juriștii au pus la punct mecanisme de protecție care unesc finalitățile inseparabile ale conservării și gospodăririi, alianță ridicată la rangul de cerință fundamentală.

Semnificativ pentru aceste evoluții este Carta Mondială a Naturii adoptată de Adunarea Generală a ONU la 28 octombrie 1982. Astfel, principiul nr.4 al documentului a enunțat o regulă fundamentală: ecosistemele și organismele, la fel ca resursele terestre, marine și atmosferice utilizate de om să fie gerate așa încât să se asigure și mențină productivitatea lor optimă și continuă.

Principiul 10 exprimă cerințe precise asupra utilizării resurselor naturale. Acestea nu trebuie să fie jefuite, ci folosite cu măsură. În particular, resursele biologice nu trebuie să fie utilizate peste capacitatea lor naturală de regenerare; productivitatea solurilor trebuie să fie menținută ori ameliorată; resursele care nu se consumă prin utilizare, inclusiv apa, trebuie să fie reutilizate ori reciclate, resursele nerenovabile care se consumă prin folosire trebuie să fie exploatate cu măsură, ținând seama de abundența lor, de posibilitățile raționale de a se transforma în scop de consumare și compatibilitatea exploatării lor cu funcționarea sistemelor naturale

Absența unui statut juridic al naturii și elementelor sale (fauna și flora) a favorizat utilizarea sa abuzivă, nu numai ca un lucru fără stăpân, dar și perpetuu renovabil. Treptat, însă, constatarea dispariției progresive a unor specii, a diminuării resurselor de apă, reducerii siturilor și peisajelor de valoare a condus la elaborarea și aplicarea unei politici de protecție a naturii care, chiar dacă nu s-a tradus printr-un veritabil drept la natură, a dezvoltat considerabil dreptul naturii.

2. Regimul juridic general al protecției resurselor naturale și conservării biodiversității

Actuala reglementare legală în materie (cap. III din Legea nr.137/1995) stabilește regimul juridic general al protecției resurselor naturale și conservării biodiversității. Găsim aici o reflectare a modernei metode de abordare a problematicei ocrotirii naturii, în sensul conjugării gestiunii (administrării) cu acțiunea de conservare.

Astfel, preocupările de gestionare vizează măsuri de protecție a speciilor și a spațiilor naturale, în timp ce cele de conservare propriu-zisă se referă la prezervarea speciilor rare și fragile, instituirea rezervațiilor naturale și monumentelor naturii.

2.1. *Principiul priorității măsurilor de protecție a naturii în raport cu alte interese.*

Unul dintre aporturile fundamentale ale dreptului mediului la dezvoltarea științelor juridice îl reprezintă recunoașterea unei valori date naturii, în calitatea sa de componentă esențială a universului uman.

Integrarea naturii ca valoare juridic proteguită s-a făcut pe calea unor reglementări diverse și în cadrul unui proces destul de îndelungat, desfășurat deopotrivă la nivel național și internațional. Unul dintre rezultatele sale îl constituie recunoașterea principiului sectorial conform căruia aplicarea măsurilor de protecție a naturii este prioritară în raport cu alte interese.

Astfel, potrivit art.34 alin. 5 din Legea nr. 137/1995, „Protejarea unor specii și organisme rare amenințate cu dispariția, conservarea biodiversității și instituirea de arii protejate precum și măsurile stabilite de autoritățile pentru protecția mediului sunt prioritare în raport cu alte interese”

Acest text și mai ales principiul pe care îl consacră reprezintă un progres considerabil în raport cu situația anterioară când natura, fără o valoare economică și colectivă recunoscută era, întotdeauna supusă imperativelor de interes general cu caracter economic sau social.

Sub raportul conținutului, se bucură de prioritate absolută în termenii legii:

- a) protejarea unor specii și organisme rare amenințate cu dispariția (cuprinse în „Cartea roșie a speciilor de plante și animale” din România);
- b) conservarea biodiversității și instituirea de arii protejate și
- c) măsurile de conservare stabilite de autoritățile pentru protecția mediului.

Caracterul „prioritar” al măsurilor de protecție și conservare a naturii și al normelor juridice care le consacră le conferă acestora din urmă o natură imperativă și le încadrează în rândul reglementărilor de ordine publică. Un atare principiu contribuie la sporirea eficacității măsurilor de protecție și conservare a naturii, la realizarea „efectivității” lor, mai ales în condițiile în care acestea întâmpină multiple rezistențe de ordin economic, social, instituțional etc.

SECȚIUNEA I

PROTECȚIA APELOR ȘI A ECOSISTEMELOR ACVATICE

Potrivit legii, protecția apelor de suprafață și subterane și a ecosistemelor acvatice are ca obiect menținerea și ameliorarea calității și productivității naturale ale acestora, în scopul evitării unor efecte negative asupra mediului, sănătății umane și a bunurilor materiale.

Reglementările în vigoare consacră un regim special acestei resurse naturale din ce în ce mai mult amenințată de populare și supusă unei cereri tot mai mari și diversificate de folosințe (la utilizările domestice, agricole și industriale vin să li se adauge alte folosințe legate în special de dezvoltarea loisir-ului și care pun noi probleme). În natură apa există sub următoarele forme: apă de suprafață (fluvii, râuri, lacuri, mări și oceane) și apă subterană (straturi acvifere și izvoare)¹⁴. În aceste medii, există și se dezvoltă numeroase ecosisteme specifice.

1. Evoluția reglementărilor juridice privind protecția și gospodărirea apelor

Primele reglementări juridice privind apele au avut un caracter răzleț, vizând mai ales rezolvarea litigiilor în probleme de proprietate. Într-o a doua etapă, apar unele acte normative privind ansamblul problemelor ridicate de exploatarea acestui factor natural, dar care nu depășesc însă sfera intereselor riveranilor. În sfârșit, în cea de-a treia fază asistăm la reflectarea viguroasă în cadrul reglementărilor adoptate a interesului public, general și, în consecință, putem vorbi și de unele aspecte privind gospodărirea rațională și protecția apelor care cunosc o dezvoltare neîntreruptă, ajungând la conturarea și afirmarea unei noi ramuri de drept. Astfel, în țara noastră norme juridice referitoare la regimul apelor se întâlnesc încă în dreptul daco-roman și apoi în cadrul vechiului drept românesc, dezvoltate ulterior, inclusiv în primele legiuri scrise: *Cartea românească de învățătură* (1646) a lui Vasile Lupu și *Îndreptarea Legii* (1652) a lui Matei Basarab.

Cu toate acestea, abia în *Codul Calimach* (1817) și *Legiuirea Caragea* (1818) apele cunosc o reglementare mai detaliată, în cadrul dreptului de proprietate, prin consacrarea stăpânirii statului asupra râurilor, cu malul și limanurile lor în scopul navigației, insulelor (ostroavelor) care se formează pe albiile acestora, precum și delimitarea proprietății în cazul aluviunilor, avulsiiunilor etc. și alte drepturi în legătură cu apele. *Codul civil* din 1865 a prevăzut în art. 476 că fluviile și râurile navigabile sau plutitoare, țărmurile, adăugirile de mal și locurile de unde s-a retras apa mării, porturile naturale sunt dependente de domeniul public, iar *Constituția din 1866* (art. 19) a stabilit că liberă și neîmpiedicată întrebuințare a râurilor navigabile și flotabile este de domeniul public.

Un pas înainte în această direcție s-a făcut în *Constituția din 1923*, care a extins sfera domeniului public în materie de ape, prevăzând că sunt bunuri publice și apele ce pot produce forță motrice și acele ce pot fi folosite în interes obștesc. În aplicarea

¹⁴ La nivelul U.E. se utilizează, de regulă, următoarea clasificare: ape interioare de suprafață, apele mării teritoriale, apele interioare ale litoralului și apele subterane (Directiva 76/464/CEE din 4 mai 1976).

dispozițiilor constituționale de principiu, la 27 iunie 1924 a fost adoptată prima lege specială în domeniu, respectiv **Legea regimului apelor**, care declară bunuri publice toate apele ce pot produce forță motrice, ca și pe cele ce pot fi utilizate în interes obștesc, reglementează folosirea apelor și amenajarea lor, iar ca structură administrativă, în acest sens, se creează o direcție a Apelor în cadrul Ministerului Lucrărilor Publice.

După 1944, o serie de reglementări au impus un nou regim utilizării și protecției apelor prin unele acte normative precum: **Legea apelor nr. 8/1974**, **Legea nr. 5/1989 privind gospodărirea rațională, protecția și asigurarea calității apelor**, etc. Actualul regim de folosință și conservare a resurselor de apă este stabilit prin **Legea apelor, nr. 107/1996**.

2. Regimul juridic, general, actual al apelor

Constituția din 1991 prevede că apele cu potențial energetic valorificabil, acelea ce pot fi folosite în interes public și marea teritorială fac obiectul exclusiv al proprietății publice (art. 135 alin. 4), iar Legea nr. 107/1996 stabilește că „Apele fac parte integrantă din patrimoniul public” (art. 1(2)). Noțiunea de patrimoniu public semnifică, în primul rând, un regim de protecție și conservare a acestora indiferent de natura dreptului de proprietate. În privința acestuia din urmă, legea stabilește că aparțin domeniului public apele de suprafață cu albiile lor minore cu lungimi mai mari de 5 km și cu bazine hidrografice ce depășesc suprafața de 10 km², malurile și cuvetele lacurilor, precum și apele subterane, apele maritime interioare, faleza și plaja mării, cu bogățiile lor naturale și potențialul energetic valorificabil, marea teritorială și fundul apelor maritime. Albiile minore cu lungimi mai mici de 5 km și cu bazine hidrografice ce nu depășesc suprafața de 10 km², pe care apele nu curg permanent, aparțin deținătorilor, cu orice titlu, ai terenurilor pe care se formează sau curg (art. 8). Insulele, care nu sunt în legătură cu terenurile cu mal la nivelul mediu al apei, aparțin proprietarului albiei apei. La rândul său, Legea nr. 18/1991 împarte terenurile, în funcție de destinația lor, în cinci categorii, una dintre acestea fiind reprezentată de terenurile aflate permanent sub ape și anume: albiile minore ale cursurilor de ape, cuvetele lacurilor la nivelurile maxime de retenție, fundul apelor maritime interioare și al mării teritoriale. Potrivit art. 5 din Legea nr. 17 din 7 august 1990, apele maritime interioare, marea teritorială, solul și subsolul acestora, precum și spațiul aerian de deasupra lor fac parte din teritoriul României. Aparțin domeniului public albiile râurilor și fluviilor, cuvetele lacurilor de interes public, fundul apelor maritime interioare și al mării teritoriale, țărmurile Mării Negre și porturile. Bunurile care fac obiectul domeniului public sunt scoase din circuitul civil, iar dreptul de proprietate asupra lor este imprescriptibil. Riveranii nu au nici un drept asupra apelor din domeniul public; proprietatea aluviunilor etc. care se formează natural în râuri și fluviile domeniului public este guvernată de regulile dreptului comun.

În privința apelor de izvor, potrivit art. 579 Cod civil, cel ce este proprietarul terenului este și proprietarul izvorului, deoarece izvorul face parte integrantă din fond. Astfel, legea prevede că: „cel ce are un izvor pe proprietatea sa poate face orice întrebuințare cu dânsul fără însă a vătămă dreptul ce proprietarul fondului inferior este dobândit sau prin vreun titlu sau prin prescripție asupra acestui izvor”.

Proprietarul terenului poate opri apa izvorului și să o împiedice să curgă pe fondul inferior. Poate desființa izvorul sau să-i schimbe cursul. În caz de conflict cu vecinii, instanțele nu vor putea interveni deoarece legea le permite să rezolve contestațiile numai în cazul în care apele sunt curgătoare. Odată trecând pe terenul vecin, apa izvorului devine, prin accesiune, proprietatea titularului acestui fond.

Regula cuprinsă în art. 579 Cod civil, are două excepții: a) proprietarul fondului vecin a dobândit un drept asupra izvorului și b) apa izvorului este necesară locuitorilor unei localități rurale. În acest ultim caz suntem în prezența unei limitări, a unei restricții aduse dreptului de proprietate.

Apa subterană poate fi folosită de proprietarul terenului, numai în măsura în care este utilizată cu respectarea normelor sanitare și de protecție a calității mediului. (art. 8(4) din Legea nr. 107/1996).

3. Regimul de protecție și utilizare durabilă a apelor

Potrivit art.35 din Legea 137/1995 protecția apelor de suprafață și subterane și a ecosistemelor acvatice are ca obiect menținerea și ameliorarea calității și productivității naturale ale acestora, în scopul evitării unor efecte negative asupra mediului, sănătății umane și bunurilor materiale.

La nivel general, menținerea și ameliorarea calității și productivității naturale a apelor se realizează printr-un ansamblu de reglementări privind: a) normele tehnice referitoare la protecția apelor și ecosistemelor acvatice, inclusiv a populației umane în cazul poluărilor accidentale și în context transfrontieră; b) procedura de autorizare pentru exploatarea surselor de apă și ecosistemelor acvatice, realizarea construcțiilor hidrotehnice, pentru lucrările de îndiguire și regularizare a cursurilor de apă, de irigații și de desecare-drenaj. În acest sens, persoanele fizice și juridice au obligația să ceară acordul și/sau autorizația de mediu pentru activitățile prevăzute de lege cu excepția puțurilor forate la adâncimi până la 50 m pentru satisfacerea cerințelor gospodăriilor individuale (art.39 lit.a din Legea 137/1995); c) standardele de emisie; d) standardele de calitate a apelor; e) cerințele de evacuare, epurare a apelor uzate și limitare a evacuării de efluenți în ape.

3.1. Clasificarea apelor supuse ocrotirii

Din punct de vedere al regimului ocrotirii și situării lor, apele pot fi:

- ape internaționale, adică acele ape față de care statul român este riveran împreună cu alte state, cele care intră sau trec prin granițele țării, precum și apele cu privire la care interesele unor state străine au fost recunoscute și garantate prin acorduri internaționale;
- ape teritoriale (maritime interioare) respectiv apele cuprinse în porțiunea de la țărmul român spre larg, a căror întindere se stabilește prin lege, conform convențiilor internaționale în materie (protejate în condițiile Legii 17/1990);
- ape naționale, care cuprind fluviile, râurile, canalele și lacurile navigabile interioare, precum și apele fluviilor și râurilor de frontieră, de la malul român,

până la linia de frontieră (talvegul) stabilită prin tratate internaționale (supuse regimului instituit prin Legea nr. 107/1996).

Ultimele două categorii formează apele naționale navigabile.

După criteriul situării obiective și destinației apele se grupează în: (Legea nr. 171/1997)

- *resurse de apă dulce* – resursele alcătuite din apele de suprafață: râuri, lacuri cu apă dulce sau Fluviul Dunărea, precum și apele subterane, exclusiv apele minerale geotermale și apa plată;
- *apa pentru populație* – apa dulce necesară vieții și ambianței așezărilor umane, care susține funcțiuni și utilizări variate și multiple legate de nevoi gospodărești, creșterea animalelor, activități publice și industriale ale locuitorilor și altele;
- *apa potabilă* – orice apă de suprafață sau subterană, care, natural sau după o tratare adecvată fizico-chimică sau/și microbiologică, poate fi băută fără pericol pentru sănătate;
- *apa uzată menajeră* – apa uzată provenită din satisfacerea nevoilor de apă gospodărești ale centrelor populate, precum și a nevoilor de apă gospodărești, igienico-sanitare și social-administrative ale diferitelor feluri de unități industriale;
- *apa pentru industrie* – apa dulce brută sau tratată, utilizată de agenții economici cu activitate industrială;
- *ape uzate industriale* – ape uzate provenite din satisfacerea nevoilor de apă în procesele tehnologice ale unităților industriale și din alte activități asemănătoare (construcții, transporturi etc.);
- *apa pentru irigații* – apa dulce necesară irigării culturilor agricole, asigurată în principal din sursele de apă de suprafață: râurile interioare și Fluviul Dunărea;
- *apă de desecare* – drenaj – apa în exces din amenajările de desecare – drenaj, evacuată în rețeaua hidrografică.

Din punctul de vedere al calității în condițiile STAS 4706-88) și în raport cu domeniile de utilizare apele sunt de trei categorii:

- categoria I reprezintă cursurile de apă care pot fi utilizate în toate sectoarele de activitate;
- categoria a II-a reprezintă cursurile de apă care pot fi utilizate în industrie, irigații și în scopuri urbanistice și de agrement;
- categoria a III-a reprezintă cursurile de apă care pot fi utilizate la irigații, răcirea motoarelor, stații de spălare și în hidrocentrale.

În afara acestor categorii de calitate, există cursuri de apă degradate, care nu pot fi utilizate în nici un domeniu de activitate.

3.2. Regimul juridic al „patrimoniului public” al apelor

Legea nr. 107/1996 consacră, din punct de vedere juridic, o nouă concepție asupra statutului apelor. Astfel, acest act normativ concepe și tratează apa sub un încercat aspect cu finalități tridimensionale: ca resursă naturală regenerabilă, vulnerabilă și limitată, ca

element indispensabil pentru viață și pentru societate (dimensiunea fizică), materie primă pentru activități productive, sursă de energie și cale de transport (dimensiunea economică), factor determinant în menținerea echilibrului ecologic (dimensiunea ecologică). Datorită acestui rol de o excepțională importanță apele fac „parte integrantă din patrimoniul public”, noțiune cu semnificații juridice mai puțin definite, dar guvernată de câteva reguli juridice generale clare, respectiv:

- protecția, punerea în valoare și dezvoltarea resurselor de apă sunt acțiuni de interes general;
- apele, malurile și albiile acestora, indiferent de persoana fizică sau juridică ce le administrează, lucrările care se construiesc pe ape sau care au legătură cu apele sunt supuse regimului juridic instituit de Legea nr. 107/1996 și convențiilor internaționale la care România este parte;
- stabilirea regimului de folosire a resurselor de apă, indiferent de forma de proprietate, reglementarea navigației și a activităților conexe acesteia pe căi navigabile, precum și modificarea fazei atmosferice a circuitului apei în natură sunt un drept exclusiv al autorităților publice competente;
- activitatea de gospodărire unitară, rațională și complexă a apelor se organizează și se desfășoară pe bazine hidrografice, ca un tot unitar al apelor de suprafață și subteran, atât sub aspect cantitativ, cât și calitativ, pe baza principiului solodarității umane și interesului comun, colaborării și concertării utilizatorilor de apă, reprezentanților colectivităților locale realizării maximumului de profit social.
- prioritatea satisfacerii cerințelor de apă ale populației în raport cu folosirea acesteia în alte scopuri; în acest sens, restrângerea utilizării apei potabile pentru populație, în folosul altor activități, este interzisă.

Amenajarea teritoriului național și a resurselor de apă se realizează în condițiile Legii nr. 171/1997 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național – Secțiunea a II-a Apa. Lucrările prevăzute în acest sens sunt considerate de interes național și constituie cauză de utilitate publică și sunt stabilite prin documentele de urbanism și/sau de amenajare a teritoriului. Actul normativ urmărește asigurarea protecției resurselor de apă împotriva epuizării, poluării și degradării lor printr-o utilizare durabilă și corelarea resurselor cu cerințele de apă pentru populație, industrie, irigații și alte folosințe, precum și integrarea acestor acțiuni în amenajarea teritoriului pe termen scurt, mediu și lung.

3.3. *Reguli de protecție a mediului acvatic*

În sens larg, protecția apelor se realizează sub trei forme principale: protecția cantitativă (realizată prin folosirea rațională și protecția apelor împotriva epuizării), protecția calitativă (sub forma prevenirii și combaterii poluării) și protecția sanitară (împotriva contaminării sau impurificării apelor).

În înțelesul legii (nr. 171/1997) poluarea apelor reprezintă orice alterare fizică, chimică, biologică sau bacteriologică a apei, inclusiv depășirea nivelului natural de

radioactivitate, produsă direct sau indirect de activități umane, care o fac improprie folosirii în scopurile în care această folosire era posibilă înainte de a interveni alterarea.

Astfel, potrivit legii, în vederea **protecției cantitative** a resurselor de apă se stipulează și asigură:

- dreptul de folosință a apelor de suprafață sau subterane, inclusiv a celor arteziene, se stabilește prin autorizația de gospodărire a apelor.
- obligativitatea respectării de către utilizatorii de apă a normelor de consum de apă pe unitatea de produs sau pe activitate se stabilește la nivelul celor mai bune performanțe ale tehnologiilor folosite și economisirii apei prin folosire judicioasă, recirculare și folosire repetată (art. 12 din Legea nr. 107/1996)

Protecția calitativă a apelor se realizează prin:

- interzicerea poluării în orice mod a resurselor de apă;
- stabilirea de norme de calitate a resurselor de apă, în general, de norme privind calitatea apei potabile, de limite de încărcare cu poluanți a apelor uzate evacuate în resursele de apă și de limite de descărcare (înscrise în avizul sau autorizația de gospodărire) maxim admise. Normativul privind condițiile de evaluare a apelor uzate în rețelele de canalizare ale localităților a fost aprobat prin Ordinul comun al ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului (nr. 645/1997) ministrului lucrărilor publice și amenajării teritoriului (nr. 5029/1997) și ministrului sănătății (nr. 7190/1997);
- stabilirea unor restricții și interdicții de siguranță în cazul punerii în funcțiune de obiective economice noi sau dezvoltarea celor existente, realizarea de lucrări noi pentru alimentare cu apă potabilă sau industrială ori de extindere a celor existente, aruncarea sau introducerea în orice mod a deșeurilor de orice fel, evacuarea de ape uzate. Instrumentul tehnico-juridic de realizare a acestor cerințe este planul de restricții și folosire a apei în perioade deficitare, elaborat conform Metodologiei aprobate prin Ordinul nr. 276 din 11 aprilie 1997 al ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului;
- stipularea în sarcina utilizatorilor de apă a unor obligații în scopul folosirii raționale și protejării calității resurselor de apă (art. 17 din Legea nr. 107/1996);
- elaborarea de planuri de prevenire și de combatere a poluărilor accidentale și de pedepsire a poluărilor intenționate.

Protecția sanitară are drept obiectiv principal prevenirea pericolului de alterare a calității apelor prin contaminarea acestora cu bacterii, virusuri sau alte organisme vii sau impurificarea chimică cu: substanțe fitofarmaceutice (provenite din combaterea dăunătorilor în agricultură și silvicultură), substanțe chimice (provenite din activitatea industrială ori din utilizarea produșilor chimici), contaminarea radioactivă și poluarea termică. Se realizează prin aplicarea măsurilor de protecție a calității apelor, stabilite prin acte normative în vigoare, precum și prin instituirea, în jurul surselor de apă, lucrărilor de captare, construcțiilor și instalațiilor de alimentare cu apă potabilă, zăcămintelor de ape minerale utilizate pentru cura internă, lacurilor și nămolurilor terapeutice, de zone de protecție sanitară în care se impun, diferențiat, restricții specifice în scopul evitării

alterării calității apelor. Caracterul și mărimea acestora au fost stabilite prin Normele speciale aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 101/1997.

Astfel, instituite obligatoriu o dată cu punerea în funcțiune a lucrărilor, construcțiilor și instalațiilor vizate, aceste zone de protecție pot fi, în raport cu gradul de risc față de factorii de poluare: a) **zone de protecție sanitară cu regim sever** (care cuprind terenul din jurul obiectivelor protejate unde este interzisă orice folosință sau activitate care, punând apa în contact cu factorii externi, ar putea conduce la contaminarea sau impurificarea acesteia), b) **zone de protecție sanitară cu regim de restricție** (includ teritoriul din jurul zonei de protecție sanitară cu regim sever, astfel încât prin aplicarea de măsuri de protecție, în funcție de condițiile locale, să se elimine pericolul de alterare a calității apei) și c) **perimetrul de protecție hidrogeologică** (cel mai îndepărtat de punctul de prelevare a apei, limitrof zonei de protecție sanitară cu regim de restricții, are rolul de a asigura protecția de orice substanțe greu degradabile sau nedegradabile și regenerarea debitului prelevat prin lucrările de captare).

Măsurile pentru instituirea zonelor de protecție sanitară sunt cuprinse în documentațiile tehnice întocmite pentru lucrările aferente, iar acestea sunt reflectate corespunzător la nivelul documentațiilor de urbanism și a regulamentelor respective. Totodată, H.G. nr. 101/1997 cuprinde indicații tehnice pentru dimensionarea zonelor de protecție sanitară, mărimea acestora, măsuri referitoare la utilizarea terenurilor cuprinse în perimetrul de protecție și celelalte zone sanitare.

3.4. *Avize, notificări, autorizații*

Un alt instrument de prevenire și combatere a poluării apelor îl reprezintă controlul prealabil al activităților poluante pe calea obligativității unor avize, notificări și/sau autorizații administrative.

Astfel, **avizul de amplasament și avizul de gospodărire a apelor** sunt avize conforme, cerute pentru efectuarea lucrărilor care se construiesc pe ape sau care au legătură cu apele. Potrivit Legii apelor nr. 107/1996, amplasarea în zona inundabilă a albiei majore de obiective economice și sociale, inclusiv de noi locuințe, ca și amplasarea unor obiective și desfășurarea de activități în zonele de protecție ale platformelor meteorologice, precum și pe o distanță de 500 m în jurul acestora sunt permise numai în baza unui aviz de amplasament emis de către R.A. „Apele Române” sau de filialele sale bazinale, conform Normelor metodologice aprobate prin Ordinul nr. 279 din 11 aprilie 1997 al ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului.

Obținerea avizului nu exclude obligația obținerii avizului de gospodărire a apelor și a celorlalte avize prevăzute de lege.

Prevederile avizului de amplasament, precum și refuzul de emitere a acestuia, pot fi contestate potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990.

Avizul de gospodărire a apelor reprezintă reglementarea tehnico-juridică ce condiționează: a) finanțarea și execuția obiectivelor noi de investiții ce urmează a fi construite pe ape sau care au legătură cu apele; b) dezvoltarea, modernizarea sau re tehnologizarea unor procese tehnologice sau a unor instalații existente ale utilizatorilor de apă; c) realizarea de lucrări de interes public, ce se construiesc pe ape sau care au

legătură cu apele. Categoriile de lucrări și activități pentru care este necesară solicitarea și obținerea avizului de gospodărire a apelor, precum și cele care nu necesită un atare aviz sunt stabilite prin ordin al ministrului de resort.

Documentațiile pentru fundamentarea solicitării avizului de gospodărire a apelor trebuie să se bazeze pe studii meteorologice, hidrologice sau hidrogeologice, după caz, pe studii de gospodărire a apelor și de impact al lucrărilor respective asupra resurselor de apă și asupra zonelor riverane.

Avizul își pierde valabilitatea după 2 ani de la emitere. Dacă execuția lucrărilor respective nu a început în acest interval, posesorul unui aviz de gospodărire a apelor are obligația să anunțe emitentului, în scris, data de începere a execuției cu 10 zile înainte de aceasta.

Pentru anumite categorii de lucrări, expres prevăzute în art. 54 din Legea nr. 107/1996, investitorul are obligația să **notifice** Regiei Autonome „Apele Române”, cu cel puțin 20 de zile înainte de începerea execuției, act care nu mai presupune solicitarea și eliberarea avizului de gospodărire a apelor.

Notificarea reprezintă un proces complex având ca rezultată eliberarea de către filialele bazinale ale R.A. „Apele Române” a unui act în baza căruia beneficiarul sau titularul de investiție poate să execute sau să pună în funcțiune anumite categorii de lucrări sau activități desfășurate pe ape sau în legătură cu acestea pentru care Legea apelor nr. 107/1996 introduce obligația notificării. Procedura de notificare a fost aprobată prin Ordinul nr. 280 din 11 aprilie 1997 al ministrului de resort. Notificarea începerii execuției lucrărilor și activităților stabilite prin Ordin scutește obținerea avizului de gospodărire a apelor, iar notificarea punerii în funcțiune a lucrărilor și activităților respective elimină obligativitatea obținerii autorizației de gospodărire a apelor.

Punerea în funcțiunea sau în exploatarea a lucrărilor care se construiesc pe ape sau care au legătură cu apele se face numai în baza **autorizației de gospodărire a apelor**.

Autorizația reprezintă reglementarea tehnico-juridică ce condiționează punerea în funcțiune sau exploatarea obiectivelor noi și existente de investiție, construite pe ape sau care au legături cu apele de suprafață, subterane, inclusiv construcțiile și instalațiile ce se execută pe litoralul Mării Negre, faleză și plaja mării și pe fundul apelor maritime interioare și mării teritoriale. Prin autorizația de gospodărire a apelor, utilizatorul de apă dobândește, după caz:

- a) dreptul de folosință a apelor de suprafață pentru alimentări cu apă potabilă sau industrială, irigații, producerea de energie electrică, navigație, piscicultură, flotaj, agrement sau ca receptor pentru apele evacuate de către alți utilizatori de pe teritoriile localităților, precum și în alte scopuri neexceptate prin Legea apelor, ca și dreptul de folosință a apelor subterane, inclusiv a celor arteziene, pentru alimentări cu apă;
- b) dreptul de evacuare, după utilizare, în condițiile prevăzute de lege, în receptorii naturali – cursuri de apă, lacuri, Marea Neagră – sau de injectare în subsol a apelor uzate, a apelor din descărcări sau drenaje, a apelor de mină sau de zăcământ;

- c) dreptul de funcționare sau exploatare a lucrărilor, construcțiilor și instalațiilor executate pe ape sau care au legătură cu apele și a căror promovare a fost reglementată prin aviz de gospodărire a apelor;
- d) dreptul de folosință a albiilor minore, a plajei și a țărmului mării, în alte scopuri decât cele pentru plimbare sau recreare;
- e) dreptul de exploatare a agregatelor minerale, prin exploatare organizate, din albiile sau malurile cursurilor de apă, lacurilor, bălților și din țărmul mării, fără împiedicarea curgerii apelor mari și fără afectarea construcțiilor din zonă ce au legătură directă sau indirectă cu regimul de curgere a apelor;
- f) dreptul de exploatare a agregatelor minerale necesare gospodăriilor individuale sau interesului public local, în limita cantității maxime de 5.000 metri cubi anual, oferit la solicitarea administrației publice, prin consiliile locale. Aceasta se eliberează în baza constatării tehnice de teren, iar modul de exploatare și întreținere a lucrărilor, construcțiilor și instalațiilor se înscrie în regulamentul de exploatare, care face parte integrantă din autorizația de gospodărire a apelor.

Avizul și autorizația de gospodărire a apelor nu exclud obligativitatea obținerii acordului și autorizației de mediu.

Procedura și competențele de emitere a avizelor și autorizațiilor de gospodărire a apelor au fost aprobate prin Ordinul nr. 148 din 27 februarie 1997 al ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului, iar Normativul de conținut al documentațiilor tehnice necesare obținerii avizului de gospodărire a apelor și a autorizației de gospodărire a apelor a fost aprobat prin Ordinul nr. 277 din 11 aprilie 1997 al ministrului de resort. Nerespectarea măsurilor stabilite pentru asigurarea condițiilor înscrise în autorizația de gospodărire a apelor poate atrage instituirea de către ministrul de resort a unui regim de supraveghere specială (conform Normelor metodologice aprobate prin Ordinul nr. 275 din 11 aprilie 1997). Pe durata acestui regim, utilizarea și epurarea apelor se face sub controlul direct al personalului anume desemnat de minister, iar cheltuielile suplimentare determinate de aplicarea regimului de supraveghere specială se suportă de titularul autorizației de gospodărire a apelor. Acest regim se instituie atunci când există condiții de continuare a activității de producție și a remedia situația existentă, iar la expirarea perioadei de regim de supraveghere specială trebuie să se realizeze condițiile impuse prin autorizație.

3.5. *Mecanismul economic în domeniul apelor.*

Principala inovație adusă de Legea nr. 107/1996 o reprezintă, fără îndoială, instituirea unui mecanism economic specific, în sensul încurajării activităților de conservare, re folosire și economisire a apei prin aplicarea de stimuli economici și sancționarea prin aplicarea de penalități celor care risipesc sau poluează resursele de apă. Acesta este constituit din: sistemul de plăți, bonificații și penalități și se aplică tuturor utilizatorilor de apă.

Sistemul de plăți bazat pe regula beneficiarul plătește, în funcție de serviciile prestate și de cele privind folosirea rațională a resurselor de apă, asigură: stimularea

economică a utilizării durabile și a protecției calității apelor, diferențierea teritorială a prețurilor și tarifelor pe categorii de surse și de utilizatori, transmiterea la utilizatori a influențelor economice determinate de activitățile de asigurare a surselor de apă din punct de vedere cantitativ și calitativ, minimizarea costurilor de producție prin stimularea economică a prețului etc. (art. 81)

Bonificațiile se acordă utilizatorilor de apă care demonstrează constant o grijă deosebită pentru folosirea rațională și pentru protecția apelor, evacuând, o dată cu apele uzate epurate, substanțe impurificatoare cu concentrații și în cantități mai mici decât cele înscrise în autorizația de gospodărire a apelor.

Penalitățile se aplică acelor utilizatori de apă la care se constată abateri de la prevederile contractelor de furnizare a apelor, atât pentru depășirea cantităților de apă prelevate, cât și a concentrațiilor și cantităților de substanțe impurificatoare evacuate.

3.6. Prevenirea și combaterea poluărilor accidentale la folosințele de apă potențial poluatoare

Poluarea accidentală, în înțelesul legii, este considerată orice alterare a caracteristicilor fizice, chimice, biologice sau bacteriologice ale apei, produsă prin accident, avarie sau altă cauză asemănătoare, ca urmare a unei erori, omisiuni, neglijențe ori calamități naturale și în urma căreia apa devine improprie folosirii posibile înainte de poluare. Poluarea accidentală este, de cele mai multe ori, de intensitate mare și de scurtă durată.

Activitatea de prevenire și combatere a poluărilor accidentale se desfășoară atât pe bază de planuri elaborate la nivelul fiecărui bazin hidrografic, cât și pe baza planurilor proprii ale utilizatorilor de apă potențial poluatori, elaborate conform Metodologiei-cadru aprobate prin Ordinul nr. 278 din 11 aprilie 1997 al ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului.

Unitățile care folosesc apa, pe baza fișelor de poluanți potențiali, sunt obligate să elaboreze și un program de combatere a efectelor poluărilor accidentale ce se produc de unitățile amplasate în amonte.

3.7. Accesul publicului la informația de gospodărire a apelor

Ca o aplicare concretă a dreptului de acces la informațiile privind calitatea mediului (consacrat prin art. 5 lit. a din Legea nr. 137/1995), Legea apelor a prevăzut constituirea Fondului național de date de gospodărire a apelor și a recunoscut accesul la informațiile pertinente al persoanelor fizice și juridice. Procedura privind mecanismul de acces la informația de gospodărire a apelor a fost stabilită prin Ordinul nr. 281 din 11 aprilie 1997 al ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului.

Deținătorii de informații ce constituie Fondul național de date de gospodărire a apelor pot refuza, motivat, furnizarea de astfel de informații, în cazul în care acestea afectează: siguranța națională, desfășurarea unor acțiuni în curs de urmărire penală sau de judecată ori confidențialitatea industrială și comercială (art. 17 din Legea nr. 107/1996). Din păcate însă, legea nu definește numai nerespectarea „confidențialității industriale și

comerciale” ca situațiile în care se dezvăluie și se folosesc secrete de comerț, într-o manieră contrară practicilor comerciale loiale.

3.8. Participarea publicului

Legea apelor nr. 107/1996 realizează un important aspect al acestei garanții a dreptului la un mediu sănătos, stabilind condiționarea posibilității ca Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului să ia măsuri ce afectează interesele utilizatorilor de apă, ale riveranilor sau ale publicului din motive de protecție a apelor ori pentru asigurarea alimentării cu apă numai după consultarea acestora, cu excepția unor situații speciale (art. 77). Procedura privind participarea în activitatea de consultare a fost aprobată prin Ordinul nr. 282 din 11 aprilie 1997 al ministrului de resort și cuprinde: forme de participare a publicului, informarea cu privire la măsurile propuse și procedura propriuzisă de consultare.

4. Protecția mediului maritim

Conform art. 148 din Legea nr. 17/1990 este interzisă poluarea apelor maritime interioare și a mării teritoriale, precum și a atmosferei de deasupra acestora, prin deversarea, aruncarea, scufundarea sau degajarea de pe nave sau alte instalații plutitoare sau fixe, de pe aparate de zbor, precum și de către surse aflate pe țărm, a unor substanțe sau reziduuri de substanțe toxice, radioactive, hidrocarburi, precum și altor substanțe dăunătoare sau periculoase pentru sănătatea oamenilor, ori pentru flora și fauna mării, sau alte reziduuri ori materiale care pot să producă pagube țărmului românesc, ori să creeze obstacole în calea utilizării legitime a mării.

Apele maritime interioare ale României sunt suprafețele de apă situate între țărmul mării și liniile de bază ale mării teritoriale.

Marea teritorială cuprinde fâșia de mare adiacentă țărmului ori, după caz, apelor maritime interioare, având lățimea de 12 mile marine (22224 m) măsurată de la liniile de bază. Limita exterioară a mării teritoriale este linia care are fiecare punct situat la o distanță de 12 mile marine, măsurată de la punctul cel mai apropiat al liniilor de bază.

Nerespectarea acestei interdicții, atrage, în primul rând, răspunderea contravențională a celor vinovați.

Aplicarea amenziilor pentru contravenții nu scutește contravenientul de obligația de despăgubire pentru daunele pricinuite pe uscat, în apele maritime interioare și marea teritorială a României, în conformitate cu legislația română (art. 39 din Legea nr. 17/1990).

Dincolo de regimul contravențional, Legea nr. 17/1990 reglementează și dreptul autorităților române competente de a aplica, dacă va fi cazul, în paralel cu sancțiunea amenzii și alte măsuri de constrângere administrativă, cum ar fi, inspectarea obligatorie a navei (când aceasta a refuzat să prezinte explicații în legătură cu faptele care îi sunt imputate privind protecția mediului marin) și reținerea navei, spre a se deschide o acțiune împotriva acesteia, în conformitate cu legislația română (art. 32 - 33).

În același context, se înscrie și dreptul autorităților române competente de a adopta măsurile necesare (corespunzătoare cu paguba efectivă sau cu amenințarea pe care o

reprezintă) în scopul apărării împotriva poluării sau amenințării cu poluarea atunci când în apele maritime interioare sau în marea teritorială a României are loc o coliziune de nave, o eșuare sau o altă avarie maritimă, iar acțiunile legate de un asemenea eveniment pot avea consecințe dăunătoare pentru apele maritime interioare și marea teritorială sau pentru țărmul românesc.

În cazul în care s-au comis fapte pentru care legea română prevede arestarea comandantului navei străine sau reținerea acestuia, autoritățile române competente au obligația de a înștiința imediat oficiul consular sau misiunea diplomatică ale statului de pavilion despre măsurile luate.

Nava reținută și echipajul său vor fi eliberate îndată ce a fost depusă o cauciune corespunzătoare, potrivit reglementărilor legale în vigoare.

Cauciunea va fi stabilită în lei și se va plăti în valută convertibilă, prin transformarea sumei din lei în valută la cursul de schimb oficial. La fel se procedează și în cazul plății amenzii contravenționale (art. 40 din Legea nr. 17/1990).

Tot ca o măsură de protecție, în exercitarea activității de supraveghere a navigației, căpitaniile de port nu admit plecarea din port sau radă a navelor dacă instalațiile destinate prevenirii poluării nu sunt în stare de funcționare (art. 95 lit. I din Ordonanța Guvernului României nr. 42/1997 privind navigația civilă).

În contextul în care, prin Legea nr. 110/1996 România a ratificat Convenția Națiunilor Unite asupra dreptului mării, încheiată la Montego-Bay (Jamaica) la 10 decembrie 1982 și a aderat la Acordul referitor la aplicarea părții a XI-a a Convenției Națiunilor Unite asupra dreptului mării, încheiat la New York, la 28 iulie 1994 în virtutea art. 11 (2) din Constituție, Partea a XII-a „Protejarea și conservarea mediului marin” din Convenție se aplică în mod corespunzător.

5. Gestiunea apelor în România

Abordarea sistematică a problemelor de gospodărire a apelor la scară națională a început în România în 1958 prin înființarea Comitetului de Stat al Apelor (C.S.A.), continuându-se apoi în 1959 prin înființarea Institutului pentru planuri de amenajare și construcții hidrotehnice (I.P.A.C.H.). Acesta din urmă a elaborat în perioada 1959-1961 planuri de amenajare pe bazine hidrografice, iar în 1962 a fost stabilit planul general de amenajare a apelor. Desființat în 1969, C.S.A. a fost înlocuit în 1971 prin crearea Consiliului Național al Apelor (C.N.A.), fără a i se conferi însă aceleași atribuții și resurse. După decembrie 1989 s-a optat pentru soluția unei regii autonome de gestionare a apelor naționale.

În prezent gestionarea cantitativă și calitativă a apelor, exploatarea lucrărilor de gospodărire a apelor, precum și aplicarea strategiei și politicii naționale de mediu se realizează de Regia Autonomă „Apele Române” și filialele sale bazinale (art. 7(2) din Legea nr. 107/1996).

Elaborarea strategiei și politicii naționale în domeniul gospodăririi apelor, asigurarea coordonării și controlului aplicării reglementărilor interne și internaționale în domeniu se realizează de către Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului.

Gestionarea și protecția resurselor de apă constituie o problemă deosebit de importantă în societatea modernă. În țara noastră, tranziția la economia de piață are implicații deosebite și asupra modelului de utilizare, care se dorește durabilă, a factorilor naturali de mediu, printre care și a apei. Una dintre problemele importante ale acestui proces este aceea a delimitării sferei de acțiune a domeniului public și, respectiv, a celui privat aflat în plină ascensiune. O opțiune deosebit de deficil de făcut, mai ales când privatizarea rapidă și cât mai completă este considerată obiectivul primordial al reformei.

De altfel, gestiunea apei ca resursă naturală limitată și factor ecologic esențial a generat numeroase experiențe juridico-instituționale naționale și constituie, începând cu ultimii ani, o preocupare mondială.

Într-un asemenea context general trebuie, de altfel, plasată și situația din România.

Ca atare, nu numai de jure, dar și de facto privatizarea Regiei Autonome „Apele Române” și chiar a regiilor generale de apă reprezintă o opțiune deosebit de complicată și de dificilă, cu multe necunoscute, pentru gestionarea și dezvoltarea durabilă a resurselor de apă ale României. Orice măsură adoptată în această direcție trebuie analizată în privința tuturor aspectelor și implicațiilor sale posibile, atât pe termen scurt, cât și, mai ales, într-o perspectivă mai îndelungată, întrucât vizează o problemă vitală, de maxim interes național.

5.1. Patru modele de acțiune

Bazat pe ideea că resursele naturale sunt inepuizabile, liberalismul clasic a promovat gestiunea privată a apei ca bun natural gratuit. Acest „avantaj comparativ” s-a perfecționat, de-a lungul timpului, fie în direcția sustragerii sale treptate de sub domeniul privat, fie, într-o măsură mai redusă, în sensul sporirii rentabilității, a cărei rată netă poate atinge astăzi până la 15-25%, dar cu prețuri sociale pe măsură.

Totuși, în orice caz apa rămâne o marfă dificilă; un transport costisitor, cheltuieli de tratare și de epurare, iar un preț de vânzare relativ modest.

Dincolo de contradicțiile geografice și sociologice generate de această problemă cu rezonanțe generale în practica statelor s-au afirmat patru modele principale de gestiune a acestei resurse naturale din ce în ce mai rare, de la „pseudo-semipublicul” model francez, până la „privatul pur” model chilian, pe fondul compromisului politic în favoarea puternicelor lobby.

Criteriul de departajare între ele rămâne gradul de implicare a statului, a sectorului public, în general, în gestionarea apei.

Modelul francez are o îndelungată istorie, începută în 1854 prin crearea **Companiei generale a apelor** și dezvoltată ulterior pe baza asocierii „virtuții publicului și eficacității privatului” și „favorizând atât utilizatorul, cât și dătorii de ordine”. În forma sa de astăzi, modelul se caracterizează printr-o relație economico-juridică de lungă durată, care se naște între o colectivitate teritorială și un mare grup operator. Colectivitatea negociază prețul apei cu acesta, lui îi delegă executarea serviciului, dar rămâne responsabilă pentru proiect.

Trecerea la piață este, cel puțin teoretic, concurențială.

Modelul american e asemănător, cu diferența că în SUA există și o puzderie de operatori mici și mijlocii, care încheie contracte pe termen scurt cu municipalitățile.

În ultimul timp, unii parlamentari de la Washington s-au pronunțat pentru scutirea de taxe a rețelelor de distribuție mici și mijlocii, care respectă normele legale în materie de apă potabilă, deoarece acest lucru este „prea costisitor” și ar putea conduce la eliminarea lor de pe piață.

Piața americană suscită însă interesele grupurilor importante, care, uzând de mărimea lor și de „randamentul crescând”, propun contracte de lungă durată și la prețuri concurențiale.

În cazul **modelului englez** colectivitățile nu au nici un rol și reglementarea incumbă unui oficiu național, care fixează un indice de evoluție a prețului pentru client, pentru viitorii 5 ani.

Referitor la modelul chilian, acesta funcționează după sistmul „burselor de poluare”. S-a instituit o piață națională a drepturilor de utilizare a apei, care permite operatorilor să schimbe aceste drepturi transferabile, pe cale de negocieri.

În toate cazurile grupurile private beneficiază de enorme avantaje financiare proporționale cu durata contractului.

Aceste situații tipice relevă afirmarea, în fapt, a trei mari sisteme generale de gestiune a apei: sistemul public, sistemul privat și sistemul mixt.

Adaptarea unuia sau altuia dintre ele constituie o opțiune politico-socială importantă, cu implicații multiple și diverse. Criteriile cele mai importante care determină sau ar trebui să determine această alegere sunt nivelul de dezvoltare economică, gradul de maturizare a legilor economiei de piață și tradiția juridico-economică.

Astfel, Programul de aplicare a Agendei 21, adoptată de Conferința de la Rio de Janeiro (1992), elaborat în cadrul sesiunii speciale a ONU consacrată apei, din iunie 1997, recomandă ca pentru țările dezvoltate să se recurgă la „punerea în aplicare graduală de politici orientate spre acoperirea prețului, o alocare echitabilă și eficace a apei... și promovarea conservării”. În ce privește țările în curs de dezvoltare, documentul consideră că numai atunci când vor „atinge un stadiu de dezvoltare corespunzător”, politicile lor vor trebui să promoveze „gestiunea armonioasă și dezvoltarea resurselor rare de apă”, generând astfel „resurse financiare de investit în echipamente noi pentru furnituri și tratamentul apei”.

Același Program sublinia cerința ca „evaluarea economică a apei să se facă în contextul implicațiilor sociale și economice ale resursei”, iar evaluarea trebuie să reflecte satisfacerea nevoilor de bază”.

O concluzie este certă: indiferent că sunt publice, private sau mixte serviciile de apă trebuie să fie obligate să furnizeze acest bun și să aplice tarife socialmente acceptabile.

Desigur, fiecăruia dintre modele i se pot aduce o serie de critici. Sistemul public, de pildă, suferă de o centralizare excesivă, iar absența unui mecanism concurențial scade mult din eficiența sa economico-socială.

În schimb, în cazul modelului privat principala problemă este aceea că mizele financiare sunt atât de puternice încât tentația de a trece în plan secund preocupările de asigurare a sănătății publice și de protecție a mediului este pe măsură. Totodată, din punct de vedere juridic piața pare înaptă să rezolve problemele bunurilor colective – apă, aer, ozonul stratosferic etc. – datorită imposibilității de a se defini clar drepturile de proprietate. De asemenea, se consideră pe drept cuvânt că unul dintre principiile fundamentale ale unei gestiuni democratice a apei este acela potrivit căruia tot ceea ce apa aduce trebuie să fie returnat spre ea, prin depoluare, asanare, investiții etc. Lucru care nu se întâmplă în cazul societăților comerciale interesate în primul rând de profit și care presupune, în consecință, un control public, inclusiv din partea publicului asupra realizării acestui proces.

Fără îndoială, o utilizare cu adevărat durabilă a acestei resurse naturale finite și esențiale pentru viață presupune înlăturarea confuziei dintre valoarea apei, ca element ecologic, și prețul său ca marfă, în jocul legilor economiei de piață.

Într-adevăr, prin funcțiile ei de element natural esențial pentru apariția și menținerea vieții pe planetă, apa are o valoare intrinsecă, indispensabilă și neevaluabilă în bani. Ca orice valoare universală, se impune ca apa să fie accesibilă tuturor, în virtutea dreptului egal la existență al fiecărei ființe și trebuie, în consecință, ocrotită și conservată de toți și pentru toți. Prețul reflectă, în acest caz, doar contravaloarea lucrărilor de captare, transport, tratare, epurare ș.a. pe care le presupune o utilizare modernă a acestei resurse. Gratuitatea primară a apei și rolul său de element natural indispensabil vieții trebuie să se reflecte și asupra prețului său ca marfă, mai bine zis al lucrărilor de asigurare a sa, care trebuie să fie unul „just”, acceptabil din punct de vedere social. Această dimensiune, ce se alătură calității apei de patrimoniu natural comun al întregii omeniri, al tuturor ființelor vii se repercutează și în modul de administrare și distribuire a sa. Indiferent de opțiunea adoptată în acest sens, reflectarea și promovarea interesului general, al speciei chiar, constituie o necesitate. Așadar, problema esențială a gestiunii apei rămâne aceea a identificării mecanismului capabil să exprime și să combine mai bine statutul său de valoare naturală esențială pentru viață și prețul mereu crescând al lucrărilor de acces, transport, valorificare durabilă și protecție a acestei resurse limitate și tot mai rare. Adică, să îmbine într-o ecuație cât mai perfectă interesul general, al fiecărei persoane de a avea acces cât mai direct, facil și rapid la apă și mai ales la apă de calitate, și interesele exploatanților acestei resurse-marfă, confrunțați, pe de o parte, cu sporirea cheltuielilor aferente asigurării apei, iar, pe de alta, cu dorința unui profit cât mai mare. Dintre cele două elemente determinate ale prețului apei politicile pot acționa mai ales și mai eficient asupra ratei profitului, în vederea promovării unui „preț just”, socialmente acceptabil. Lucru realizabil, cu precădere, în condițiile administrării și gestionării de către o structură publică a operațiilor de utilizare durabilă a apei și mai puțin în situația în care această responsabilitate incumbă complet și exclusiv unui actor privat.

5.2. Gestiune publică sau acțiune privată?

Aceasta fiind, în fapt, problema centrală, la nivel mondial se confruntă două concepții fundamentale: teza conform căreia piața singură este în măsură să asigure un

echilibru eficace – grație „prețului just” – între o ofertă de apă de bună calitate (din ce în ce mai rară) și o cerere din ce în ce mai mare și cealaltă care consideră că apa reprezintă un bun, un patrimoniu public, iar utilizarea sa durabilă constituie o problemă de interes general.

În privința primei abordări, prezentă nu numai la neoliberalii „înclinați să privatizeze tot ce este privatizabil”, marea întrebare rămâne legată de compatibilizarea interesului public – de asigurare a accesului la apă pentru toți și protecție a sa ca factor de mediu – și interesul privat de a realiza o exploatare rentabilă și a obține un profit cât mai ridicat.

Din păcate, experiențele din unele state chiar dezvoltate, precum Franța și Anglia, nu sunt încurajatoare. Astfel, în Marea Britanie prețul apei a crescut cu 55% între 1990 și 1994, fără însă ca investițiile în domeniu ale companiilor private să sporească în aceleași proporții. Dimpotrivă, aceste societăți comerciale și-au amplificat profitul și dividendele cuvenite acționarilor, în timp ce calitatea serviciilor s-a deteriorat continuu.

Nici „liber-schimbismul” nu a contribuit la o bună gestiune a apei, așa cum arată, de pildă, cazurile Japoniei și Mexicului.

Deschiderea pieței orezului în Japonia, impusă de acordurile GATT în 1993, a dus la eliminarea unui număr însemnat de agricultori de pe piață, marfa lor fiind prea scumpă comparată cu cea a omologilor lor thailandezi ori chinezi. Lăsarea în pârloagă forțată a orezăriilor a provocat însă, în dauna riveranilor, inundații devastatoare.

În același sens, Acordul de liber schimb nord-american (ALENA) a făcut competitive, pe piețele SUA și ale Canadei, fructele și legumele mexicane, mari consumatori de apă, într-o țară săracă în aceste resurse naturale, ceea ce a provocat grave tensiuni sociale.

În fața acestei dileme: gestiune publică sau privată a apei, în unele state s-au experimentat ambele opțiuni. De pildă, în Quebec, după ce inițial guvernul se pronunțase pentru privatizare, în cele din urmă a optat pentru teza că „apa este un bun public care trebuie să rămână sub control public”.

Concluzia care se desprinde poate fi aceea că gestiunea apei nu cunoaște o soluție-sablon, că aceasta depinde, în mare măsură, de condițiile social-economice, juridice etc. din fiecare țară.

În altă ordine de idei, este de domeniul evidenței că problemele apei nu pot fi tratate izolat; ele trebuie privite și integrate în schemele de dezvoltare economico-socială, în scopul de a satisface nevoile umane fundamentale și a conserva ecosistemele. Desigur, o utilizare durabilă a apei, în termeni corecți, nu poate fi realizată decât în contextul unei strategii naționale de promovare a dezvoltării durabile.

Un element important al acesteia l-ar constitui, după părerea directorului general al UNESCO, Federico Mayor, „o nouă etică a apei” fondată pe solidaritate și subsidiaritate activă – deciziile fiind luate la cel mai de bază nivel posibil –, privilegiind o abordare de cooperare intensă, dând cuvântul tuturor actorilor socio-economici.

5.3. Apa – *patrimoniu natural al umanității*

Problema gestiunii apei a dobândit noi dimensiuni în ultimii ani, o dată cu lansarea și acreditarea ideii că apa reprezintă un patrimoniu natural mondial și, în această calitate, trebuie să fie supusă unui regim juridic internațional special. Așa cum arăta F. Mayor „această resursă rară, esențială pentru viață, trebuie să fie considerată ca un tezaur natural care face parte din moștenirea comună a omenirii”. Personalități științifice și culturale constituite în „Grupul de la Lisabona” au inițiat o mișcare internațională de opinie în favoarea elaborării și aplicării unui „contract mondial al apei”. Documentul ar trebui să plece de la/ și să exprime principiul că accesul la apă potabilă – bun comun al umanității – constituie un drept economic și social al oricărei persoane și, în același timp, un drept colectiv al întregii comunități umane. El ar trebui să dea forme concrete acțiunii mondiale de a facilita accesul la apă a peste 1,4 miliarde de persoane, care sunt private de acest drept, mai ales prin reconvertirea unei părți din investițiile militare, tot mai substanțiale, spre un asemenea scop.

Din păcate, asemenea inițiative cunosc rezonanțe mai ales în lumea științifică și mai puțin în cea a acțiunii practice, politico-economice.

Este adevărat că, încă din 1977, Declarația Conferinței ONU de la Mar del Plata proclama că „Toată lumea are dreptul de a accede la apă potabilă în cantitate și calitate egale pentru nevoile sale esențiale”, iar conferința specială consacrată apei, în iunie 1997, tot sub egida Națiunilor Unite, recomanda să se acorde „prioritate absolută gravelor probleme ale apei dulci, cu care se confruntă numeroase regiuni ale lumii”, precum și elaborarea unei strategii de utilizare durabilă a acesteia, în scopuri sociale și economice”, dar aceste documente au rămas în zona „dreptului programator”, fără a trece în sfera „dreptului pozitiv”.

5.4. *Apele României în fața unei opțiuni decisive*

În contextul privatizării de tip neoliberal promovată în România, regiile autonome organizate în temeiul Legii nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale se reorganizează, în baza Ordonanței de urgență nr. 30/1997 (modificată și aprobată prin Legea nr. 207/1997) în societăți comerciale. De la această regulă sunt exceptate un număr de 12 regii autonome nominalizate în lege (printre care și Regia Națională a Pădurilor), „precum și alte regii care constituie monopol natural de interes strategic sau anumite servicii publice de interes național”.

Așadar, Regia Autonomă a Apelor „Apele Române” nu este inclusă printre excepții și se consideră că nu îndeplinește nici celelalte condiții de exceptare.

Desigur, datorită specificului său privatizarea regiei va fi supusă unor reguli speciale. Astfel, având ca obiect o activitate de interes național, reorganizarea regiei se va reglementa prin lege, pe baza programului de reorganizare care va trebui definitivat până la 18 martie 1998. Forma de organizare va fi, după toate probabilitățile, cea de societate comercială pe acțiuni și va putea fi denumită companie sau societate națională (art.1 alin. 2 și 3, art. 2 alin. 2 din O.U. nr. 30/1997). Întrucât apele cu potențial energetic valorificabil și acelea ce pot fi folosite în interes public intră în categoria bunurilor care

fac obiectul exclusiv al proprietății publice, conform art. 135 (4) din Constituție, nu se includ în capitolul social al societăților comerciale rezultate din reorganizarea regiei. Aceste bunuri urmează să fie concesionate societăților succesoare pe termen limitat. Dincolo de procedura și condițiile de înfăptuire a privatizării se pune mai întâi o problemă de principiu: gestiunea și protecția factorilor de mediu constituie o problemă de interes public ori aceasta se integrează și se soluționează în contextul economiei de piață?

Legislația românească în vigoare consacră în această privință concepția convențională, bazată pe ideea că protecția mediului este o responsabilitate publică a statului, în exercitarea căreia se emit reglementări juridice, iar respectarea acestora este sub control public. Totodată, o atare concepție presupune existența unor structuri administrative specializate.

Sub raport juridic se recunoaște, în acest sens, principiul conform căruia protecția mediului reprezintă o problemă de interes public. Așa, de exemplu, potrivit art. 1 din Legea nr. 137/1995 protecția mediului este un „obiectiv de interes public major”, iar conform art. 1 (2) din Legea nr. 107/1996 „Protecția, punerea în valoare și dezvoltarea durabilă a resurselor de apă sunt acțiuni de interes general”. De asemenea, apele fac parte din „patrimoniul public” (art. 1(2) din Legea nr. 107/1996), ceea ce semnifică un statut juridic superior „domeniului public”, iar gospodărirea apelor trebuie să se facă conform „principiului solidarității umane și interesului comun pentru realizarea maximului de profit social (art. 6(2) din Legea apelor).

Toate aceste dispoziții legale fac din gestiunea apelor o „acțiune de interes general” care nu poate fi lăsată la dispoziția unui agent economic privat spre „exploatare rentabilă”. Mai mult decât atât, conform art. 134(2) lit. d din Constituție statul trebuie să asigure exploatarea resurselor naturale în concordanță cu interesul național, deci inclusiv a apei „resursă naturală regenerabilă, vulnerabilă și limitată, element indispensabil pentru viață și societate, materie primă pentru activități productive, sursă de energie și cale de transport, factor determinant în menținerea echilibrului ecologic” (art. 1(2) din Legea nr. 107/1996). Să precizăm că Regia Autonomă „Apele Române” administrează apele din domeniul public. Desigur, nu totul trebuie absolutizat. Conform art. 33 din Legea apelor (nr. 107/1996) Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului poate concesiona sau închiria parte din domeniul public al apelor, pentru exploatarea apelor de suprafață sau subterane, cu excepția apelor geotermale, a materialelor din acestea și din maluri, precum și pentru valorificarea vegetației din albi.

Așadar, întregul ansamblu de reglementări juridice – constituționale și legislative – privind protecția, punerea în valoare și dezvoltarea durabilă a apelor acreditează ideea că modelul public de gestiune a apei este cel acceptat și chiar consacrat de legislația în vigoare. Ca atare, privatizarea R.A. „Apele Române” și gestionarea privată a apelor, de o companie (societate) pe acțiuni, fie ea și națională contravin spiritului și chiar literei actualelor reglementări juridice. În consecință, pentru a nu se ajunge la o situație necorespunzătoare din punct de vedere legal ar trebui, dacă se dorește cu orice preț privatizarea Regiei Apelor, să se modifice, în mod corespunzător, înainte de toate, reglementările speciale menționate mai sus.

O soluție optimă nu poate ignora deci faptul că gestionarea apei pune în prezent două principii generale, la fel de moderne și de importante: principiul poluatorul – plătește (art. 3 lit. d din Legea nr. 137/1995) și, respectiv, principiul solidarității umane și interesului comun (art. 6 (2) din Legea nr. 107/1996). Ele presupun o anumită compatibilizare și chiar o îmbinare a semnificațiilor pe care le exprimă. Un exemplu îl reprezintă, în acest sens, legea franceză a apei din 3 ianuarie 1992 care creează agențiile financiare de bazin, cu personalitate juridică și dotate cu autonomie financiară. Fiecare agenție este administrată de un consiliu de administrație, compus din reprezentanți ai colectivităților teritoriale (regiuni, orașe, comune), utilizatorilor, statului, precum și un reprezentant al personalului. Este vorba de veritabile „parlamente ale apei”, întrucât aceste consilii au puterea de a defini și percepe o redevență asupra deversărilor de poluanți, indiferent cine este autorul acestora: persoană fizică sau juridică. Abonații serviciilor de distribuire a apei o plătesc prin achitarea facturilor de apă. Fondurile astfel colectate sunt utilizate pentru a ajuta colectivitățile și particularii să-și procure echipamentele antipoluare.

Indiscutabil, dacă gestiunea resurselor poate fi organizată și se desfășoară pe o bază consensuală, definirea și stabilirea normelor de calitate, măsurilor de prevenire și combatere a poluărilor, adoptarea de prescripții și restricții necesare rămâne o competență exclusivă a statului.

5.5. În loc de concluzii

Dincolo de diversele considerații și teze care pot și sunt vehiculate, și în cazul gestionării apei în România întrebarea esențială rămâne aceasta: este compatibil interesul general, al utilizării durabile și protecției apei, cu regulile acerbe ale pieței, mai ales în condițiile speciale ale unei societăți în tranziție?

Indiscutabil, forțându-se dispozițiile constituționale și contra concepției fundamentale de gestionare și protejare a factorilor de mediu, consacrată de actuala legislație românească, nu este imposibil ca, în vâltoarea actualei psihoze a privatizării, să se treacă la privatizarea serviciilor de captare, tratare și distribuire a apei. Lucru, de principiu, și în cazul unei economii dezvoltate de piață pozitiv. Numai că, în condițiile tranziției toți termenii acestei ecuații sunt distorsionați în raport cu situația clasică, tipică. Așa, de exemplu, eficientizarea acestor servicii publice, pe calea privatizării, în condițiile în care rețeaua de distribuire a apei este deteriorată, nu există aparatură modernă de tratare și depoluare a apei ș.a., ar necesita investiții enorme, în condițiile în care recuperarea acestora și apariția profitului ar trebui amânate poate cu decenii. În plus, prețul apei potabile ar fi constrâns să reflecte aceste realități și să amplifice semnificativ costul social al reformei.

La toate acestea s-ar adăuga și sarcinile de protejare a apei ca factor natural de mediu, tot mai ample și mai precise în condițiile în care România dorește să se integreze în Uniunea Europeană și tinde să se alinieze reglementărilor comunitare în materie.

6. Răspunderea contravențională și penală privind regimul de protecție a apelor

Poluarea apei constituie un fapt semnificativ pentru paradoxurile și contradicțiile progresului. Nimeni nu poate contesta necesitatea utilizării apei în industrie, agricultură ori creșterii consumului domestic. Dar preocupărilor legate de penurie li se adaugă, cu accente din ce în ce mai grave, cele referitoare la degradarea calității apelor, amenințate în ritm accelerat mai ales de evacuările și descărcarea de reziduuri și deșeuri periculoase ori toxice.

Printre mijloacele utilizate în direcția atingerii obiectivului protecției și conservării mediului acvatic, alături de gospodărirea complexă și folosirea rațională a apelor un rol important revine combaterii faptelor de încălcare a regimului legal de ocrotire a acestui factor esențial al mediului, răspunderii civile, patrimoniale, contravenționale sau penale, după caz. Cea mai utilizată formă în materia răspunderii pentru poluarea apelor este cea contravențională.

Legea nr. 107/1996 acordă, în această privință, prioritate răspunderii contravenționale și penale.

Astfel, sunt prevăzute 53 de contravenții, sancționate cu amendă diferențiată pentru persoanele fizice și cele juridice al cărui quantum se actualizează prin hotărâre a Guvernului¹¹⁵. Amenzile aplicate persoanelor fizice sau persoanelor juridice străine se plătesc în lei, la cursul de schimb valutar în momentul efectuării plății.

Constatarea contravențiilor la regimul de protecție a apelor și aplicarea sancțiunilor prevăzute de lege se fac de către: a) inspectorii din Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului și din Regia Autonomă „Apele Române”; b) directorii filialelor bazinale ale Regiei Autonome „Apele Române” și salariații împuterniciți de aceștia; c) alte persoane împuternicite de conducerea Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului; d) inspectorii din agențiile de protecție a mediului.

Regimul juridic al răspunderii contravenționale în materie este întregit cu dispozițiile generale cuprinse în Legea nr. 32/1968 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor, cu excepția prevederilor art. 26 alin. 1 și 3.

Sunt considerate contravenții, de pildă: executarea sau punerea în funcțiune de lucrări construite pe ape sau care au legături cu apele, precum și modificarea sau extinderea acestora, fără respectarea avizului sau autorizației de gospodărire a apelor (art. 87 punctul 1); exploatarea sau întreținerea lucrărilor construite pe ape sau care au legături cu apele, fără respectarea prevederilor autorizației de gospodărire a apelor (art. 87 pct. 2); evacuarea sau injectarea de ape uzate, precum și descărcarea de reziduuri și orice alte materiale în resursele de apă, fără respectarea prevederilor avizului sau a autorizației de gospodărire a apelor (art. 87 pct. 4); inexistența la utilizatorii de apă, a planurilor proprii de prevenire și combatere a poluării accidentale sau neaplicarea acestora (art. 87 pct. 25); deversarea apelor uzate în rețelele de canalizare ale localităților sau ale obiectivelor industriale (art. 87 pct. 22).

¹¹⁵ Astfel, prin Hotărârea Guvernului nr. 83/1997 au fost actualizate limitele amenzilor contravenționale prevăzute la art. 88 alin. i din Legea apelor nr. 107/1996.

Totodată, Legea nr. 107/1996 incriminează cu titlu de lege specială cu dispoziții penale un fascicul de 27 infracțiuni la regimul de utilizare durabilă și protecție a apelor (art. 92-105). În cazul primelor 26 de infracțiuni (prevăzute în art. 92-104), în fiecare articol s-a reglementat câte o infracțiune intenționată (la alineatul 1 al fiecăruia dintre articolele respective) și câte o infracțiune din culpă (la alineatul 2 din aceleași articole). Numai în art. 105 din lege este prevăzută o singură infracțiune, comisă exclusiv cu intenție, la alin. 1 fiind înscrisă forma consumată, iar la alin. 2 fiind înscrisă tentativa. Toate cele 27 infracțiuni sunt reglementate numai în modalitatea simplă (de bază).

Obiectul juridic generic al acestor infracțiuni îl constituie relațiile sociale stabilite în activitatea de folosire rațională și protecție a apelor, ca resursă naturală regenerabilă, vulnerabilă și limitată, element indispensabil pentru viață și pentru societate, factor determinant pentru echilibrul ecologic.

Obiectul juridic special de grup îl constituie relațiile sociale născute și afirmate în domeniile gospodării, administrării și protecției apei ca resursă naturală și factor de mediu.

Obiectul juridic special este reprezentat de relațiile sociale care se stabilesc și se dezvoltă în activitatea de protecție, conservare și dezvoltare durabilă a resurselor de apă, ca „parte integrantă a patrimoniului public”.

De asemenea, fiecare dintre cele 27 de infracțiuni are un obiect juridic special, iar unele dintre acestea au și un obiect material.

Referitor la latura subiectivă, infracțiunile înscrise în alin. 1 al art. 92-104, presupun vinovăția sub forma exclusivă a intenției, directă sau indirectă, indiferent dacă forța este omisivă sau comisivă; infracțiunile stabilite în alineatul 2 al aceluiași articole, sunt săvârșite exclusiv din culpă, prevăzută expres de textele legale respective. În sfârșit, fapta incriminată în art. 105 din Legea nr. 107/1996 este pedepsită de Codul penal numai în măsura în care este săvârșită cu intenție.

De aici rezultă și alte consecințe. Astfel, la infracțiunile la care latura subiectivă constă în intenție va fi posibilă participatia proprie sub orice formă – coautorat, investigare sau complicitate –, ca și participatia improprie. La infracțiunile săvârșite din culpă este posibilă exclusiv participatia improprie (instigarea sau complicitatea intenționată la săvârșirea din culpă a faptei).

În context, cele 27 fapte incriminate ca infracțiuni în art. 92-105 ale Legii apelor, nr. 107/1996 sunt următoarele:

- 1) infracțiunea de evacuare, aruncare sau injectare, cu intenție, în apele de suprafață sau subterane, în apele maritime interioare sau în apele mării teritoriale de ape uzate, deșeuri sau produse de orice fel, care conțin substanțe, bacterii sau microbi, în cantități sau concentrații care fac apa dăunătoare pentru persoane, animale, mediul înconjurător, producția agricolă sau industrială sau pentru fondul piscicol (prevăzută în art. 92 alin. 1);
- 2) infracțiunea de evacuare, aruncare sau injectare, din culpă, în apele de suprafață sau subterane, în apele maritime interioare sau în apele mării teritoriale de ape uzate, deșeuri sau produse de orice fel, care conțin substanțe, bacterii sau microbi, în cantități sau concentrații care fac apa dăunătoare pentru persoane,

- animale, mediul înconjurător, producția agricolă sau industrială sau pentru fondul piscicol (înscrisă în art. 92 alin. (2));
- 3) infracțiunea de executare, modificare sau extindere, cu intenție, a lucrărilor, construcțiilor sau instalațiilor pe ape sau care au legătură cu apele fără avizul sau notificarea legală, precum și darea în exploatare de unități fără luarea măsurilor prevăzute în autorizația de gospodărire a apelor (prevăzută în art. 93 alin. (1));
 - 4) infracțiunea de executare, modificare sau extindere, din culpă, a lucrărilor, construcțiilor sau instalațiilor pe ape sau care au legătură cu apele fără avizul sau notificarea legală, precum și darea în exploatare de unități fără luarea măsurilor prevăzute în autorizația de gospodărire a apelor (stabilită în art. 93 alin. (2));
 - 5) infracțiunea de utilizare, cu intenție, a resurselor de apă fără avizul sau notificarea legală (înscrisă în art. 94 alin. (1));
 - 6) infracțiunea de utilizare, din culpă, a resurselor de apă fără avizul sau notificarea legală, (consacrată în art. 94 alin. (2));
 - 7) infracțiunea de exploatare sau întreținere, cu intenție, a lucrărilor, construite pe apă sau care au legătură cu apele, precum și desfășurarea, cu intenție, a activităților de topire a teiului, cânepii, inului și a altor plante textile, de tăbăcire a pieilor și/sau de extragere a agregatelor minerale fără autorizație (prevăzută în art. 95 alin. (1));
 - 8) infracțiunea de exploatare sau întreținere, din culpă, a lucrărilor construite pe apă sau care au legătură cu apele, precum și desfășurarea, din culpă, a activităților de topire a teiului, cânepii, inului și a altor plante textile, de tăbăcire a pieilor și/sau de extragere a agregatelor minerale, fără autorizație (înscrisă în art. 95 alin. (2));
 - 9) infracțiunea de exploatare, cu intenție, a agregatelor minerale în zonele de protecție sanitară a surselor de apă, de protecție a albiilor, malurilor, construcțiilor hidrotehnice, construcțiilor și instalațiilor hidrometrice ori a instalațiilor de măsurare automată a calității apelor (stipulată în art. 96 alin. (1));
 - 10) infracțiunea de exploatare, din culpă, a agregatelor minerale în zonele de protecție sanitară a surselor de apă, de protecție a albiilor, malurilor, construcțiilor hidrotehnice, construcțiilor și instalațiilor hidrometrice ori a instalațiilor de măsurare automată a calității apelor (prevăzută în art. 96 alin. (2));
 - 11) infracțiunea de utilizare, cu intenție, a albiilor minore, a plajei și țărmului mării în alte scopuri decât pentru îmbăiere sau plimbare, fără autorizație de gospodărire a apelor (înscrisă în art. 97 alin. (1));
 - 12) infracțiunea de utilizare, din culpă, a albiilor minore, a plajei și țărmului mării în alte scopuri decât pentru îmbăiere sau plimbare, fără autorizație de gospodărire a apelor (stabilită în art. 97 alin. (2));

- 13) infracțiunea de continuare, cu intenție, a activității după pierderea drepturilor obținute în baza Legii apelor nr. 107/1996 (înscrisă în art. 98 alin. (1));
- 14) infracțiunea de continuare, din culpă, a activității după pierderea drepturilor obținute în baza Legii apelor nr. 107/1996 (prevăzută în art. 98 alin. (2));
- 15) infracțiunea de restrângere, cu intenție, a utilizării apei potabile pentru populație în folosul altor activități, cu caracter sistematic sau care a produs o perturbare în activități de ocrotire socială ori în alimentarea cu apă a populației (înscrisă în art. 99 alin. (2));
- 16) infracțiunea de restrângere, din culpă, a utilizării apei potabile pentru populație în folosul altor activități, cu caracter sistematic sau care a produs o perturbare în activități de ocrotire socială ori în alimentarea cu apă a populației (stipulată în art. 99 alin. (2));
- 17) infracțiunea de poluare, cu intenție, în orice mod, a resurselor de apă, cu caracter sistematic și cu producerea de daune utilizatorilor de apă în aval (înscrisă în art. 100 alin. (1));
- 18) infracțiunea de poluare, din culpă, în orice mod a resurselor de apă, cu caracter sistematic și cu producerea de daune utilizatorilor de apă în aval (înscrisă în art. 100 alin. (2));
- 19) infracțiunea de depozitare și folosire, cu intenție, de îngrășăminte chimice, pesticide sau alte substanțe toxice periculoase în zonele de protecție instituite potrivit Legii apelor nr. 107/1996 (înscrisă în art. 101 alin. (1));
- 20) infracțiunea de depozitare și folosire, din culpă, de îngrășăminte chimice, pesticide sau alte substanțe toxice periculoase în zonele de protecție instituite potrivit Legii apelor nr. 107/1996 (înscrisă în art. 101 alin. (2));
- 21) infracțiunea de depozitare, cu intenție, a combustibilului nuclear sau a deșeurilor nucleare în albia majoră (prevăzută în art. 102 alin. (1));
- 22) infracțiunea de depozitare, din culpă, a combustibilului nuclear sau a deșeurilor nucleare în albia majoră, înscrisă în art. 102 alin. (2));
- 23) infracțiunea de distrugere, degradare și manevrare, cu intenție, de către persoane fizice neautorizate a stăvilarelor, grătarelor, vanelor, barierelor ori a altor construcții hidrotehnice stabilite în art. 103 alin. (1);
- 24) infracțiunea de distrugere, degradare și manevrare, din culpă, de către persoane fizice neautorizate a stăvilarelor, grătarelor, vanelor, barierelor ori a altor construcții hidrotehnice (înscrisă în art. 103 alin. (2));
- 25) infracțiunea de efectuare, cu intenție, de săpături, gropi sau șanțuri în baraje, diguri sau în zonele de protecție a acestora, precum și extragerea de pământ sau altor materiale din lucrările de apărare, fără autorizație ori cu încălcarea acesteia (înscrisă în art. 104 alin. (1));
- 26) infracțiunea de efectuare, din culpă, de săpături, gropi sau șanțuri în baraje, diguri sau în zonele de protecție a acestora, precum și extragerea de pământ sau altor materiale din lucrările de apărare, fără autorizație ori cu încălcarea acesteia (înscrisă în art. 104 alin. (2));

27) infracțiunea de atentat contra unei colectivități, prin otrăvire în masă, provocare de epidemii sau alte consecințe deosebit de grave, ca urmare a otrăvirii sau infectării apei, prevăzută în art. 105 alin. (1) și (2) cu referire la dispozițiile Codului penal. Sub aspect procesual, principalele dispoziții speciale sunt cele înscrise în art. 106 din Legea nr. 107/1996, potrivit căreia infracțiunile prevăzute în această lege se constată de către organele abilitate, respectiv de către organele de cercetare ale poliției potrivit art. 207C pr. pen., sub supravegherea procurorului potrivit art. 209 C pr. pen., precum și de către personalul prevăzut la art. 90, respectiv inspectorii din Ministerul Apelor Pădurilor și Protecției Mediului și din Regia Autonomă „Apele Române”, directorul filialelor bazinele ale RAAR și salariații împuterniciți de aceștia, precum și alte persoane împuternicite de conducerea MAPPM, cu obligația, pentru aceste persoane, de a înainta actul de constatare organului local de cercetare penală.

Aceste prevederi trebuie corelate cu cele înscrise în art. 78, potrivit cărora activitatea de gospodărire a apelor și respectarea prevederilor acestei legi sunt supuse controlului de specialitate (alin. 1), care se exercită de către Inspekția de stat a apelor din cadrul MAPPM (alin. 2), de către personalul de gospodărire a apelor, precum și de împuterniciții MAPPM care au dreptul, între altele, de a constata faptele care constituie infracțiuni în domeniul gospodăririi apelor și de a încheia documente, potrivit legii (alin. 3 lit. d).

În toate cazurile se pedepsește atât săvârșirea faptelor cu intenție, cât și din culpă, în acest din urmă caz pedeapsa fiind închisoarea în alternanță cu amenda penală. În cele mai multe situații este vorba de infracțiuni de pericol, simpla respectare a unor restricții și măsuri instituite prin lege prezentând un pericol social semnificativ, care trebuie sancționat penal.

Dintre infracțiunile stabilite menționăm:

- evacuarea, eruncarea sau injectarea în apele de suprafață sau subterane, în apele maritime interioare sau în apele mării teritoriale de ape uzate, deșeuri, reziduuri sau produse de orice fel, care conțin substanțe în stare solidă, lichidă sau gazoasă, bacterii sau microbi, în cantități sau concentrații care pot schimba caracteristicile apei, făcând-o astfel dăunătoare pentru sănătatea și integritatea corporală a persoanelor, pentru viața animalelor și mediul înconjurător (art. 92);
- executarea, modificarea sau extinderea lucrărilor, construcțiilor sau instalațiilor pe ape sau care au legături cu apele, fără avizul de gospodărire a apelor sau fără notificarea și darea în exploatare de unități fără punerea în funcțiune concomitentă a rețelilor de canalizare și a stațiilor și instalațiilor de epurare (art. 93);
- utilizarea resurselor de apă în diferite scopuri fără autorizația de gospodărire a apelor sau fără notificarea activităților (art. 94);
- exploatarea sau întreținerea lucrărilor construite pe ape sau care au legături cu apele, desfășurarea activităților de topire a teiului, cânepii, inului și a altor activități industriale fără autorizația de gospodărire a apelor (art. 95);

- poluarea în orice mod a resurselor de apă, dacă are un caracter sistematic și produce daune utilizatorilor din aval (art. 100);
- depozitarea și folosirea de îngrășăminte chimice, pesticide și alte substanțe toxice periculoase în zonele de producție (art. 101). În art. 105 este preluată, din Codul penal, infracțiunea de atentat contra unei colectivități prin otrăvire în masă, provocare de epidemii sau alte consecințe deosebit de grave, ca urmare a otrăvirii sau infectării apei.

Ca o particularitate, infracțiunile prevăzute de Legea nr. 107/1996 se constată de către organele abilitate, precum și de către personalul competent să constate contravențiile, care în acest caz, înaintează actul de constatare la organul local de cercetare penală.

SECȚIUNEA a II -a

PROTECȚIA ATMOSFEREI

Ca element important al mediului, aerul atmosferic, calitatea acestuia, reprezintă o semnificație deosebită pentru viața și sănătatea oamenilor, pentru existența faunei și florei. Datorită particularităților naturale ale atmosferei și consecințelor activităților umane, poluarea aerului datorată fie creșterii concentrației unor constituenți normali ai atmosferei - bioxid de carbon, ozon etc., fie pătrunderii unor compuși străini acestui mediu - elemente radioactive, substanțe organice de sinteză ș.a. constituie o realitate tot mai evidentă a societății moderne¹¹⁶. Mai mult decât atât, ca fenomen, poluarea aerului a devenit transfrontalieră și o problemă globală, ceea ce impune o cooperare internațională și reglementare interstatală adecvate.

1. Definiții

În înțelesul Legii nr.137/1995 atmosfera reprezintă masa de aer care înconjoară suprafața terestră, inclusiv stratul de ozon. Referitor la noțiunea de „poluare a aerului” într-o rezoluție din 8 martie 1968 Consiliul Europei a dat următoarea definiție: Există poluare a aerului, atunci când prezența de substanțe străine ori o variație importantă în proporția constituenților săi este susceptibilă să provoace un efect vătămător, ținând seama de cunoștințele științifice ale momentului sau de a crea o jenă¹¹⁷.

În înțelesul Convenției de la Geneva din 13 noiembrie 1979, asupra poluării atmosferice transfrontiere pe distanțe lungi (art. 1), poluarea atmosferică desemnează introducerea în atmosferă de către om, direct sau indirect, de substanțe sau energie care au o acțiune nocivă de natură să pună în pericol sănătatea omului, să dăuneze resurselor biologice și ecosistemelor, să deterioreze bunurile materiale și să aducă atingere sau să păgubească valorile de agremente și alte utilizări legitime ale mediului.

Prin prisma acestor definiții „legale”, poluarea ne apare, fie ca orice modificare a compoziției naturale ideale a aerului, fie ca orice emisie antrenând depășirea unui prag de calitate a aerului considerate periculoase pentru om și mediu.

Așa cum arată experiența statelor, o reglementare eficace ar trebui să prevină poluarea atmosferică, prin acțiuni asupra surselor și prin stabilirea de condiții de fabricație pentru aparatele susceptibile de a polua aerul. În absența unor atari măsuri impuse producătorilor, este necesar ca utilizatorii să respecte normele tehnice de emisie sau nivelurile de calitate a aerului ambiant.

În materie de mediu, în general, inclusiv în acest domeniu nu există drepturi câștigate în ce privește poluarea. În consecință, noile reglementări se aplică întotdeauna și

¹¹⁶ Asupra surselor de poluare a aerului, consecințelor și modalităților de combatere a acestora, a se vedea: Mircea Duju, *Ecologie. Probleme ale protecției mediului și conservării naturii*, Note de curs, București, 1994, p. 22-29;

¹¹⁷ Rezoluția Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei (68) 4, privind aprobarea Declarației de principii asupra luptei contra poluării aerului.

surselor și activităților existente, eventual stabilindu-se anumite intervale de timp pentru adaptarea la noile cerințe instituite.

2. Reglementările în materie

2.1. Legea nr. 9/1973 prevedea, ca primă regulă generală, că în scopul asigurării protecției aerului este interzisă evacuarea în atmosferă a substanțelor dăunătoare sub formă de gaze, vapori, aerosoli, particule solide și altele, peste limitele stabilite prin reglementările în vigoare, iar în al doilea rând s-a interzis darea în exploatare de noi unități sau dezvoltarea unităților existente care prin activitatea lor puteau constitui surse de poluare a aerului, fără instalații și dispozitive în stare de funcționare corespunzătoare pentru reținerea și neutralizarea substanțelor poluante ori fără alte lucrări sau măsuri care să asigure respectarea condițiilor de protecție a aerului, stabilite de organele de specialitate.

În acest sens, prin Ordinul nr. 623 din 4 decembrie 1973 al ministrului sănătății (anexa nr.2), s-au stabilit concentrațiile maxime admisibile - C.M.A. - (momentane¹¹⁸ și medii/24 ore¹¹⁹) pentru 35 de substanțe poluante din atmosfera zonelor locuite printre care: acetonă, acid clorhidric, acid sulfuric, clor, fluor și compuși (în F), funingine, mercur, metanol, plumb și compuși de plumb, tetraclorură de carbon etc. De asemenea, în accepțiunea Ordinului, se consideră substanțe poluante ale atmosferei, peste limita admisă, și acelea care sunt perceptibile prin mirosuri persistente sau supărătoare. Deși acest ordin a fost abrogat expres prin Ordinul ministrului sănătății nr. 536/1997 pentru aprobarea „Normelor de igienă și a recomandărilor privind mediul de viață al populației, întrucât acest act normativ nu se referă și la problemele poluării aerului, prevederile din 1973 păstrează o valoare, cel puțin, orientativă.

2.2. Noua lege privind protecția mediului (137/1995) consacră o altă concepție în această privință, stabilind că prin protecția atmosferei se urmărește prevenirea, limitarea deteriorării și ameliorarea calității acesteia pentru a evita manifestarea unor efecte negative asupra mediului, sănătății umane și bunurilor materiale (art. 40).

Politica națională de protecție a atmosferei, integrată politicilor regionale și globale și aplicată cu prioritate prin desfășurarea unor acțiuni la nivel local și național, se exprimă, în principal, în:

- introducerea de tehnici și tehnologii adecvate pentru reținerea poluanților la sursă;
- gestionarea resursei de aer, în sensul reducerii emisiilor de poluanți până la realizarea celor mai scăzute niveluri și care să nu depășească capacitatea de regenerare a atmosferei;

¹¹⁸ Concentrația momentană reprezintă valoarea concentrației, pe un interval de timp de cel mult 30 de minute, a substanței impurificatoare obținute dintr-o probă de aer.

¹¹⁹ Concentrația medie zilnică reprezintă valoarea concentrației substanței impurificatoare obținute fie dintr-o probă de aer recoltat continuu, timp de 24 de ore, fie dintr-un număr de 12 probe de aer recoltate timp de 1/2 ore fiecare, eșalonate uniform în decurs de 24 ore.

- gestionarea resursei de aer, în sensul asigurării calității corespunzătoare securității sănătății umane;
- modernizarea și perfecționarea sistemului național de monitorizare integrală a calității aerului (art.41).

În promovarea obiectivelor protecției atmosferei, un rol fundamental revine autorității centrale pentru protecția mediului, prin abilitarea dată de lege de a elabora normele tehnice, standardele și regulamentele necesare, respectiv supravegherea și controlul aplicării prevederilor legale privind protecția atmosferei.

Astfel, din punctul de vedere al primului aspect, cu consultarea ministerelor competente, ministerul de resort este autorizat prin lege să elaboreze normele tehnice, standardele și regulamentele necesare privind¹²⁰:

- calitatea aerului și poluanții din atmosferă;
- emisiile de poluanți atmosferici pentru surse fixe și mobile, precum și condițiile de restricție sau interdicție pentru utilizare, inclusiv pentru substanțele care afectează stratul de ozon;
- calitatea combustibililor și carburanților, precum și reglementările privind vânzarea - cumpărarea și transportul acestora;
- pragul fonic și reglementări pentru limitarea zgomotului;
- supravegherea calității aerului, proceduri de prelevare și analiză, amplasarea punctelor și instrumentelor pentru probare și analiză, frecvența măsurărilor și altele;
- identificarea, supravegherea și controlul agenților economici a căror activitate este generatoare de risc potențial și/sau poluare atmosferică;
- sistemul de notificare rapidă, în caz de poluare acută a atmosferei cu efecte transfrontieră, a autorităților desemnate cu aplicarea Convenției privind efectele transfrontieră ale accidentelor industriale.

Astfel, normele de eliminare a emisiilor pentru poluanți au fost stabilite prin „Condițiile tehnice privind protecția atmosferei” și **Normele metodologice privind determinarea emisiilor de poluanți atmosferici produși de surse staționare**, aprobate prin Ordinul nr. 462/1 iulie 1993 al ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului (publicat în „Monitorul Oficial” nr. 190 din 10 august 1993). Normele se aplică în domeniile: emisiilor produse de surse staționare, de vehicule și infrastructuri destinate transporturilor; emisiilor produse de instalațiile de ardere; combustibililor și carburanților.

În cazul emisiilor pentru care „Condițiile tehnice ...” nu prevăd limite, pe baza propunerii documentate a proiectantului instalațiilor, autoritatea pentru mediu stabilește o normă de emisie preventivă, în conformitate cu normele din țări europene dezvoltate industrial, cu condiția ca aceasta să fie realizabilă pe plan tehnic, iar tehnologia aplicată să fie economic suportabilă. La stabilirea acestor norme se va ține seama de nivelul emisiilor din zona de amplasare a instalațiilor noi, precum și de tipul și mărimea

¹²⁰ În prezent, asemenea norme tehnice sunt cuprinse în: STAS nr. 9081/1978 - Poluarea atmosferei - terminologie; STAS Nr.12574/1987 - Aer din zonele protejate, condiții de calitate și STAS nr. 10331/1992 - Puriitatea aerului. Principii și reguli generale de supraveghere a calității aerului.

celorlalte emisii existente urmând a se aplica tehnica de depoluare, în primul rând la acele surse unde reducerea emisiilor va fi semnificativă și economic suportabilă.

O serie de reguli speciale sunt prevăzute pentru înscrierea în standardele stabilite a deținătorilor instalațiilor staționare existente care nu se încadrează în normele de emisie a poluanților în atmosferă.

Referitor la supravegherea și controlul aplicării prevederilor legale privind protecția atmosferei, autorității centrale pentru protecția mediului îi revin atribuții vizând constatarea apariției episoadelor de poluare a atmosferei, alertarea și/sau emiterea de prognoze legate de aceasta, dispunerea încetării temporare sau definitive a activităților generatoare de poluare în vederea aplicării unor măsuri de urgență sau pentru nerespectarea programului pentru conformare, solicitarea de măsuri tehnologice, aplicarea de restricții și interdicții în vederea prevenirii, limitării sau eliminării emisiilor de poluanți, aplicarea sancțiunilor prevăzute de lege în caz de nerespectare a măsurilor dispuse (art. 43).

Legea stabilește, totodată, obligații specifice în domeniu pentru persoanele fizice și juridice respectiv:

- să respecte reglementările privind protecția atmosferei, adoptând măsuri tehnologice adecvate de reținere și neutralizare a poluanților atmosferici;
- să doteze instalațiile tehnologice, sursele de poluare cu sisteme de măsură, să asigure personal calificat și corecta funcționare a acestora și să furnizeze la cerere sau potrivit programului pentru conformare autorităților pentru protecția mediului datele necesare;
- să îmbunătățească performanțele tehnologice în scopul reducerii emisiilor și să nu pună în exploatare instalațiile prin care se depășesc limitele maxime admise;
- să asigure, la cererea autorităților pentru protecția mediului, diminuarea, modificarea sau încetarea activității generatoare de poluare;
- să asigure măsuri și dotări speciale pentru izolarea și protecția fonică a surselor generatoare de zgomot și vibrații, să verifice eficiența acestora și să pună în exploatare numai pe cele care nu depășesc pragul fonic admis.

De asemenea, se instituie, pentru proprietarii și deținătorii legali de teren, obligația de a întreține și extinde perdelele și aliniamentele de protecție, spațiile verzi, parcurile, gardurile vii, pentru îmbunătățirea capacității de regenerare a atmosferei, protecția fonică și eoliană.

În același timp, autoritățile vamale au obligația să nu permită intrarea (ieșirea din țară) a surselor mobile poluante care nu respectă dispozițiile autorităților competente, conform legii (art. 45).

Totodată, pe baza normativelor aprobate de autoritatea centrală pentru protecția mediului, Ministerul Transporturilor și Ministerul de Interne asigură controlul gazelor de eșapament, al intensității zgomotelor și vibrațiilor produse de autovehicule și al transportului de materiale (atr.74). Pentru descongestionarea traficului în localități, protecția mediului și sporirea siguranței circulației pe rețeaua de drumuri naționale și județene, se va urmări, pe baza studiilor de trafic, realizarea unor drumuri de tranzit

ocolitoare situate în afara intravilanului localităților (ar. 38 din Ordonanța Guvernului României nr. 43/1997 privind regimul juridic al drumurilor).

3. Prevenirea și combaterea poluării industriale a atmosferei.

Considerată drept cea mai amplă și mai nocivă formă de poluare a aerului, poluarea de origine industrială este prevenită și combătută prin trei căi principale: stabilirea concentrațiilor maxime admisibile de substanțe nocive în atmosferă, stabilirea zonelor de protecție sanitară și reguli specifice de amplasare a zonelor industriale sau obiectivelor economice.

3.1. Concentrațiile maxime admisibile (CMA) pentru diferite substanțe poluante sunt stabilite de către autoritatea centrală pentru protecția mediului, în colaborare cu alte autorități de protecția mediului. În țara noastră, activitatea de protecție a calității aerului face, cu prioritate, obiectul preocupărilor Institutului Național de Meteorologie și Hidrologie (INMH), care determină calitatea aerului prin măsurarea concentrațiilor de poluanți, atât în cadrul unui monitoring de fond, cât și al unui de impact.

3.2. Zonele de protecție sanitară.

O contribuție importantă la prevenirea și combaterea poluării atmosferei (inclusiv fonice), pe lângă celelalte măsuri prevăzute de lege, o are instituirea zonelor de protecție sanitară.

Astfel, potrivit Ordinului nr. 536/1997 (art. 8) între întreprinderile industriale care pot polua factorii de mediu sau produce zgomot și vibrații și teritoriile protejate învecinate se asigură zone de protecție sanitară. În înțelesul actului normativ, prin **teritorii protejate** se desemnează: zonele de locuit, parcurile, rezervațiile naturale, zonele de interes balneoclimateric, de odihnă și recreare, instituțiile social-culturale și medicale, precum și unitățile economice ale căror procese tehnologice necesită factori de mediu lipsiți de impurități.

Suprafața zonelor de protecție sanitară se consideră de la punctele de emisie în atmosferă a noxelor respective până la limita teritoriilor și obiectivelor protejate.

Problemele principale pe care le ridică asemenea zone sunt legate de dimensionarea acestora, activitățile permise a se desfășura aici, precum și amplasarea obiectivelor economice care, prin natura activității lor, pot polua atmosfera. În privința primului punct, zonele de protecție sanitară se dimensionează, ca formă și mărime, de către unitățile de proiectare, avându-se în vedere următoarele elemente:

- a) cantitatea și natura substanțelor poluante eliminate în atmosferă;
- b) înălțimea coșurilor sau a altor dispozitive de evacuare a substanțelor nocive;
- c) eficiența instalațiilor avute în dotare pentru reținerea și neutralizarea nocivităților;
- d) condițiile climatice și topografice generale și locale;
- e) concentrațiile maxime admisibile (CM) în zonele locuite, pentru fiecare dintre substanțele poluante eliminate.

Mărimea și forma zonei de protecție sanitară dintre obiectivele economice cu surse de poluare a atmosferei și zonele protejate se stabilesc pe baza calculului de anteevaluare a concentrației substanțelor poluante în zonele protejate, care trebuie să fie inferioară concentrațiilor maxime admisibile, chiar în condițiile meteorologice cele mai favorabile.

Potrivit dispozițiilor în vigoare, suprafețele de teren incluse în zonele de protecție sanitară pot fi exploatate agricol, cu excepția culturilor de plante utilizate în scop alimentar sau furajer, care prin fixarea sau concentrarea de substanțe toxice (ca, de exemplu, plumbul și compușii de plumb, fluorul și compușii săi etc.) pot fi vătămătoare pentru sănătatea omului sau a animalelor.

De asemenea, tot în scop de protecție, în interiorul zonei este interzisă amplasarea următoarelor categorii de obiective, avându-se în vedere tocmai condițiile particulare ale activităților care se desfășoară aici:

- a) locuințelor, cu excepția celor destinate strict pentru cazarea personalului de întreținere și intervenție;
- b) unităților sanitare cu paturi, creșe, cămine, grădinițe;
- c) bazelor sportive.

3.3. În ceea ce privește amplasarea obiectivelor economice care, prin natura activității lor, pot polua atmosfera, ca modalitate de protecție a mediului, aceasta se poate realiza pe mai multe căi.

Astfel, amplasarea acestor obiective se face, cu precădere, în zonele rezervate industriilor cu surse de poluare; la alegerea amplasamentului zonei industriale sau obiectivului economic se ține seama și de factorii naturali capabili să influențeze asupra condițiilor de mediu: clima, relieful, rețeaua hidrografică și caracteristicile solului. În acest sens, potrivit dispozițiilor legale, unitățile economice cu surse de poluare a atmosferei sunt amplasate în zone bine ventilate, care să asigure o bună dispersie și diluție a poluanților în atmosferă; pentru aceasta se vor evita depresiunile, văile închise și zonele cu frecvente inversiuni termice, precum și terenurile expuse vînturilor dominante pe direcția teritoriilor protejate.

De asemenea, potrivit actelor normative în vigoare, ca măsuri generale, în cadrul zonelor industriale unitățile se grupează în așa fel încât să se prevină influența nefavorabilă a surselor de poluare asupra sănătății personalului întreprinderilor învecinate; totodată, unitățile cele mai nocive se grupează la distanțele cele mai mari față de teritoriile populate. Prevederile legale stabilesc și faptul că se va evita amplasarea în aceeași zonă a întreprinderilor industriale care elimină în atmosferă poluanți ce își potentează, prin combinare ori amestec și acțiune succesivă, efectul nociv asupra organismului uman, asupra plantelor și animalelor.

Pentru gruparea a două sau mai multe întreprinderi de industrie alimentară, din subramuri diferite, se cuvine luarea în considerare a unor condiții specifice; astfel:

- a) în cazul în care întreprinderea cuprinde și abator pentru sacrificarea de animale, circulația materiei prime, a produselor și deșeurilor se organizează astfel încât să permită instituirea, la nevoie, a măsurilor de carantină sanitar-veterinară, fără stânjenirea activității întreprinderilor vecine;

- b). amplasarea la distanțe corespunzătoare a tuturor instalațiilor cu mare potențial de insalubritate (valorificarea deșeurilor, prelucrarea produselor, neutralizarea reziduurilor și epurarea apelor uzate).

4. Protecția împotriva poluării aerului de către aeronave

Potrivit Codului aerian (Ordonanța Guvernului nr. 29/1997), spațiul aerian național reprezintă coloana de aer situată deasupra teritoriului de suveranitate al României, până la limita inferioară a spațiului extraatmosferic (art. 6). Într-o concepție restrictivă Codul consideră protecția mediului ca reunind toate activitățile ce au ca scop evaluarea și minimalizarea impactului aviației civile asupra mediului datorat emisiilor motoarelor de aviație sau altor activități aeronautice. Principiile, limitările și măsurătorile corespunzătoare sunt cuprinse în Declarația de politică a mediului emisă de Ministerul Transporturilor. În acest sens, ministerul poate restricționa operarea aeronavelor civile pe aeroporturile din România sau în spațiul aerian național și stabilește aeroporturile care în urma derulării activităților specifice au un impact semnificativ asupra mediului, în vederea implementării de programe speciale pentru protecția mediului.

5. Combaterea poluării aerului produse de autovehicule

Mai ales în marile orașe, poluarea aerului se datorează în mare parte circulației autovehiculelor. De aceea, în vederea prevenirii și combaterii sale o atenție deosebită se acordă condițiilor tehnice impuse vehiculelor rutiere pentru a fi admise în circulație pe drumurile publice.

Această problemă este reglementată în țara noastră prin Reglementările privind condițiile tehnice pentru vehiculele rutiere în vederea admiterii în circulație pe drumurile publice din România, aprobate prin Ordinul ministrului transporturilor și al ministrului de interne nr. 172/4.03/1992, modificate și completate prin Ordinul ministrului transporturilor și al ministrului de interne nr. 158/388/1994 și Ordinul ministrului transporturilor nr. 537/1997.

Astfel, pentru omologarea de tip a autoturismelor și autoutilitarelor ușoare cu masa totală maximă autorizată până la 3,5 tone, limitele maxime ale emisiilor poluante nu trebuie să depășească prevederile reglementărilor în vigoare în Uniunea Europeană, respectiv prin Directiva 96/44/UE. Pentru omologarea individuală – la prima înmatriculare – a acestor categorii de autoturisme, noi sau uzate, limitele maxime ale emisiilor poluante nu trebuie să depășească prevederile reglementărilor comunitare arătate mai sus, ceea ce presupune că autovehiculele echipate cu motoare cu aprindere prin scânteie să fie alimentate cu benzină fără plumb și echipate cu catalizator. Pentru omologarea de tip a autovehiculelor pentru transport de persoane sau de mărfuri cu masa totală maximă autorizată peste 3,5 tone, limitele maxime ale emisiilor poluante nu trebuie să depășească prevederile reglementărilor în vigoare în Uniunea Europeană, respectiv cele cuprinse în Directiva 88/77/CEE, modificată prin Directiva 91/542/CEE faza II (EURO2). Pentru omologarea individuală – la prima înmatriculare a aceluiași tip de autovehicule, noi sau uzate, sunt valabile aceleași limite. Având în vedere necesitatea asimilării tehnologiilor de fabricație antipoluante, pentru autovehiculele fabricate în

România, termenele de aplicare a reglementărilor de omologare sunt: 1 ianuarie 1999, pentru omologarea de tip și, respectiv, 1 ianuarie 2000 pentru omologarea individuală – la prima înmatriculare – a autovehiculelor noi sau uzate. Inspecția tehnică a autovehiculelor aflate în circulație la data apariției reglementării se face corespunzător condițiilor tehnice care au stat la baza omologării la data fabricației.

Același rol antipoluant îl au și reglementările privind certificarea și/sau omologarea echipamentelor, pieselor de schimb și materialelor utilizate la vehiculele rutiere și autorizarea agenților economici care prestează servicii de reparații sau desfășoară activitate de reconstrucție a vehiculelor rutiere (aprobate prin Ordinul ministrului transporturilor nr. 536/1997).

Astfel, echipamentele, piesele de schimb și materialele, produse în țară sau importate, destinate utilizării la vehicule rutiere și care concură la siguranța circulației și la protecția mediului, pot fi comercializate, numai dacă sunt certificate și/sau omologate de către Ministerul Transporturilor, prin Registrul Auto Român. În același scop, ele vor fi însoțite de un certificat de calitate și de un certificat de garanție, întocmit de către producători, importatori sau de către reprezentanții autorizați ai acestora.

Totodată, agenții economici pot presta servicii de reparații pentru vehiculele rutiere numai în ateliere specializate, în baza autorizației tehnice de funcționare. Autorizația este documentul prin care se atestă capacitatea tehnică a agentului economic de a presta, în conformitate cu legislația în vigoare, servicii de reparații de calitate, care să asigure siguranța circulației și protecția mediului.

6. Măsuri naționale de protecție a stratului de ozon

În vederea promovării acțiunilor necesare aplicării la nivel național a prevederilor Convenției privind protecția stratului de ozon, adoptată la Viena la 22 martie 1985, Protocolului privind substanțele care epuizează stratul de ozon, semnat la Montreal la 16 septembrie 1987 și Amendamentului acestuia, aprobat la cea de-a doua reuniune a Părților de la Londra din iunie 1990 (la care România a aderat prin Legea nr. 84/1993) și a legislației interne specifice prin Hotărârea guvernului nr. 243/1995 s-a constituit Comitetul Național pentru protecția stratului de ozon (CNPSO) și adoptat o serie de măsuri pertinente. Astfel, CNPSO a fost conceput ca un organism interministerial, fără personalitate juridică, a cărui activitate este coordonată de Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției mediului.

Organismul este format din reprezentanți ai ministerelor ale căror activități au legătură cu producerea, comercializarea și utilizarea substanțelor menționate în anexele Protocolului de la Montreal, a echipamentelor și a produselor finite care conțin în interiorul lor substanțele în cauză sau care sunt obținute cu ajutorul acestor substanțe.

Pentru îndeplinirea obiectivelor sale, printre altele, Comitetul analizează și propune aderarea României la actele internaționale în domeniul protecției stratului de ozon, încheierea de înțelegeri bilaterale și regionale în domeniul activității cu substanțe aflate sub incidența Protocolului de la Montreal, propune în condițiile legii, Programul național de cercetare științifică și tehnologică privind protecția stratului de ozon și Programul național de înlocuire a substanțelor care epuizează stratul de ozon. De

asemenea, aprobă terminologia, definițiile și standardele tehnice în activitățile cu substanțe aflate sub incidența Protocolului de la Montreal, avizează și urmărește implementarea proiectelor tehnice în domeniu, având ca scop eliminarea producerii și utilizării acestor substanțe, cooperează în realizarea atribuțiilor sale cu autoritățile administrației publice centrale și locale, cu organizațiile neguvernamentale profesionale, patronale, ecologice, de tineret etc.

Ca organisme permanente de lucru, CNPSO dispune de un secretariat tehnic pentru protecția stratului de ozon (cu rol de concentrare și difuzare a informațiilor în domeniu) și Grupul de experți tehnici, științifici, economici, financiari și juridici (conceput ca un organism de lucru pentru rezolvarea unor probleme specifice).

Alături de aspecte legate de înființarea, organizarea și funcționarea Comitetului național pentru protecția stratului de ozon, H.G. nr. 243/1995 cuprinde și alte două importante măsuri în domeniu. Prima se referă la obligația persoanelor juridice și fizice care produc, importă, exportă, recuperează, reciclează, regenerează, stochează, comercializează sau utilizează substanțele menționate în anexele Protocolului de la Montreal de a lua toate măsurile pentru supravegherea, limitarea și prevenirea oricăror emisii, dirijate sau accidentale, provocate de acestea. A doua obligă persoanele juridice care efectuează asemenea operații de a elabora strategii proprii pe termene scurte sau medii, de maximum trei ani, de limitare, înlocuire sau eliminare a acestor categorii de substanțe, în conformitate cu legislația națională și internațională în materie, la care România a aderat sau este parte.

Mai mult decât atât, nerespectarea acestor obligații constituie contravenții, sancționate cu amendă al cărei quantum variază de la 100.000 la 500.000 lei. În îndeplinirea aceluiași obligații internaționale, prin ordinul nr.506 din 17 septembrie 1996 al ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului s-a aprobat **Procedura de reglementare a activităților de import și export cu substanțe, produse și echipamente înscrise în anexele Protocolului de la Montreal privind substanțele care epuizează stratul de ozon**. Conform actului normativ, activitățile de import și export cu substanțe, produse și echipamente înscrise în anexele A, B, C, D și E ale Protocolului de la Montreal sunt supuse eliberării acordului de mediu, care fundamentează emiterea licenței de import sau export. În acest caz, acordul se emite de către autoritatea centrală pentru protecția mediului, iar pe baza sa ministrul comerțului eliberează licența de import sau export.

Sub raport strict procedural, etapele eliberării acordului de mediu sunt: solicitarea documentului (printr-o documentație cuprinzând: o cerere tip, fișa de declarație de import sau export, certificat de calitate și buletin de analiză pentru substanțe și produse sau certificat de garanție pentru echipamente, eliberate de către producători, certificat de abilitare pentru activitate de import substanțe periculoase, solicitarea scrisă a autorității guvernamentale competente a țării importatoare privind importul de substanțe, însoțită de declarația privind utilizarea acestora, numai în scopul satisfacerii nevoilor interne fundamentale și dovada plății taxei de autorizare, analiza solicitării (operație utilizată de autoritatea centrală pentru protecția mediului și care vizează cercetarea documentației prezentată de solicitant sub aspectul furnizării de date complete și reale, precum și al

conformării cu Protocolul de la Montreal) și emiterea acordului de mediu. Absența acordului de mediu și a licenței de import sau export, după caz, aferente transporturilor de substanțe, produse și echipamente reglementate de Protocolul de la Montreal privind substanțele care epuizează stratul de ozon atrage interzicerea intrării și ieșirii acestora de pe teritoriul României.

Regimul juridic de protejare a atmosferei va fi perfecționat, fără îndoială, prin elaborarea și adoptarea unei legi speciale în materie. Astfel, proiectul **Legii protecției atmosferei** preconizează stabilirea unui cadru juridico-instituțional pentru: criterii pentru calitatea aerului și standarde, limitarea emisiilor și drepturile și îndatoririle autorităților centrale și locale, autorităților juridice și ale persoanelor fizice implicate în managementul calității aerului atmosferic.

Urmând reglementările Uniunii Europene, actul normativ prevede drept indicatori de calitate valorile de praf, dioxid de sulf, dioxid de azot, monoxid de carbon, ozon și metan din aer, stipulează restricții pentru emisii provenite de la surse și activități staționare, emisiile vehiculelor cu motor, operarea instalațiilor cu surse de emisie, controlul și managementul și o serie de joncțiuni.

SECȚIUNEA a III-a

PROTECȚIA SOLULUI, SUBSOLULUI ȘI A ECOSISTEMELOR TERESTRE

Protecția solului, subsolului și a ecosistemelor terestre se realizează, în condițiile legii, prin măsurile adecvate de gospodărire, conservare, organizarea și amenajarea teritoriului. În acest sens, Legea protecției mediului instituie o obligație generală pentru toți deținătorii, indiferent cu ce titlu, a acestor elemente de mediu de a acționa în vederea protecției lor.

1. Regimul juridic general de protecție

Aflate într-o strânsă interdependență, cele trei elemente de mediu - solul, subsolul și ecosistemele terestre sunt supuse atât unor reguli comune de protecție, cât și unui regim specific, particularizat la caracteristicile fiecăruia.

Din prima categorie fac parte reglementările privind protecția calității solului, subsolului, a ecosistemelor terestre și conservarea biodiversității; refacerea cadrului natural inclusiv a standardelor de calitate a mediului în zonele în care acestea au fost afectate de fenomene naturale sau activități cu impact asupra mediului. În același context acționează și procedura de autorizare privind probleme de protecția mediului cuprinse în planurile de amenajare a teritoriului, amenajarea terenurilor pentru întocmirea amenajamentelor silvice, combaterea eroziunii solurilor, forjare, de studii și prospecțiuni geologice și hidrologice, precum și pentru activități miniere de extracție etc.

2. Protecția solului

Într-o accepțiune generală, solul reprezintă stratul afânat, moale și friabil care se găsește la suprafața scoarței Pământului și care, împreună cu atmosfera învecinată, constituie mediul de viață al plantelor. Conform legislației în vigoare, în scopul protecției calității solurilor, deținătorilor de terenuri cu orice titlu le revine o serie de obligații precum : prevenirea deteriorării calității solurilor, asigurarea la amplasarea, proiectarea, construirea și punerea în funcțiune a obiectivelor de orice fel, ca și la schimbarea destinației terenurilor, condițiile prevăzute în acord și autorizația de mediu, să nu ardă miștile, stuful, tufărișurile sau vegetația ierboasă fără autorizație din partea autorității competente pentru protecția mediului.

Reglementările legale actuale consacră principiul prevenirii și, respectiv combaterii proceselor de degradare și poluare a solului, determinate fie de fenomene naturale, fie de activități economico-sociale. În acest scop, în virtutea prevederii constituționale conform căreia dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului (art. 41 (6) din Constituție) a fost consacrată o obligație generală, deopotrivă în sarcina deținătorilor de terenuri și a autorităților publice, de întocmire a studiilor și proiectelor lucrărilor de protecție și ameliorare a solului și executarea lor. Deținătorii de terenuri pot executa prin forțe proprii aceste lucruri, iar când acestea nu au asemenea posibilități, execuția de către unitățile specializate se face tot prin grija lor.

Ca efect al obligației de protecție ce incumbă acestora, studiile și proiectele necesare se întocmesc la cerere, iar cheltuielile pentru efectuarea lucrărilor în cauză se suportă, parțial sau total, de către stat, în limita alocăției bugetare aprobate pe baza notelor de fundamentare elaborate și avizate conform legii. Rolul primordial revine în acest sens instituției **perimetrului de ameliorare**, cuprinzând ansamblul regulilor juridice vizând recuperarea pentru utilizarea agricolă sau silvică a terenurilor, care prin degradare și poluare și-au pierdut, total sau parțial, această capacitate (introdusă prin Legea nr. 18/1991, a fondului funciar modificată și completată prin Legea nr. 169/1997).

Astfel, potrivit art. 61 din lege, terenurile care prin degradare și poluare și-au pierdut, total sau parțial, capacitatea de producție pentru culturi agricole sau silvice vor fi introduse în perimetru de ameliorare. Grupele de terenuri ce intră în acest regim se stabilesc de Ministerul Agriculturii și Alimentației și Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului, la propunerile ce au la bază situațiile înaintate de comune, orașe și municipii. Procedura respectivă este stabilită prin Regulamentul privind stabilirea grupelor de terenuri care intră în perimetrele de ameliorare, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 786/1993. Astfel, potrivit actului normativ, se constituie în perimetre de ameliorare toate terenurile degradate sau neproductive, indiferent de proprietar, a căror punere în valoare este necesară din punct de vedere al protecției solului, regimului apelor, îmbunătățirii condițiilor de mediu și al diversității biologice.

Sunt considerate terenuri degradate terenurile care prin eroziune, poluare sau prin acțiunea altor factori antropici și-au pierdut total sau parțial capacitatea de producție pentru culturi agricole sau silvice, și anume:

- a) terenuri cu eroziune de suprafață foarte puternică și excesivă, indiferent de folosință;
- b) terenuri cu eroziune în adâncime (ogașe, ravene, torenți);
- c) terenuri afectate de alunecări active, prăbușiri, surpări și curgeri noroioase;
- d) terenuri nisipoase expuse erodării de către ape sau vânt;
- e) terenuri cu aglomerări de pietriș, bolovăniș, grohotiș, stâncării și depozite de aluviuni torențiale;
- f) terenuri cu exces permanent de umiditate și mlaștini;
- g) terenuri săratate și acide;
- h) terenuri poluate cu substanțe chimice, petroliere sau noxe;
- i) terenuri ocupate cu halde miniere, deșeuri industriale și/sau menajere, gropi de împrumut;
- j) terenuri neproductive;
- k) terenuri cu biocenoze afectate sau distruse.

Delimitarea perimetrelor de ameliorare se face, în baza investigațiilor pe teren, de către comisiile de specialiști, constituite prin ordin al prefectului, la nivel comunal, orașenesc și municipal.

Delimitarea acestor perimetre se face de comisia de specialiști, constituită și organizată de cele două ministere. Documentațiile întocmite se avizează de organele

județene agricole, silvice și de protecția mediului și se înaintează la Ministerul Agriculturii și Alimentației care, împreună cu ministerele și departamentele interesate, vor stabili programele de proiectare, finanțare și execuție. Deținătorii de terenuri, păstrându-și dreptul de proprietate, sunt obligați să pună la dispoziție terenurile din perimetrul de ameliorare în vederea aplicării măsurilor și lucrărilor prevăzute în proiectul de ameliorare. În ipoteza în care proprietarul nu este de acord, consiliul local, prin primar, va face propuneri motivate prefectului, care va decide. Ordinul emis de prefect poate fi contestat în fața instanțelor de contencios administrativ în condițiile Legii nr. 29/1990.

Dacă prefectul decide includerea terenului în perimetrul de ameliorare, consiliul local este obligat să-i atribuie în folosință, titularului terenului în cauză, o suprafață de teren corespunzătoare, pe toată durata realizării lucrărilor de ameliorare. În cazul în care statul nu dispune în localitatea respectivă de un alt teren asemănător pentru rezolvarea situației de mai sus, iar proprietarul nu este de acord să primească un alt teren la distanță mai mare, se aplică procedura de expropriere pentru cauză de utilitate publică, prevăzută de Legea 33/1994.

Statul poate face schimburi echivalente de terenuri cu proprietarii din perimetru, când pe terenul acestora urmează să se execute lucrări de amenajare cu caracter permanent privind corectarea torenților sau gospodărirea apelor. Schimbul se face numai cu acordul proprietarilor, prin act autentic, înregistrat în documentele de cadastru funciar.

Fondurile necesare pentru cercetarea, proiectarea și executarea lucrărilor prevăzute în proiectele de amenajare și punere în valoare a terenurilor cuprinse în aceste perimetre se asigură de la bugetul de stat. Legea menționează că aceste fonduri pot fi sporite prin participarea comunelor (orașelor) și a județelor, prin contribuția în bani sau în muncă a tuturor celor interesați (deținătorii de terenuri, locuitorii sau persoanele juridice, care trag foloase din realizarea acestor lucrări).

În cazul în care se constată că anumite suprafețe au fost scoase din producția agricolă sau silvică, prin degradarea sau poluarea solului, datorită faptei culpabile a unor persoane fizice sau juridice, proprietarii, consiliul sau autoritatea administrativă județeană (agricolă sau silvică) pot cere suportarea de către culpabil a cheltuielilor necesitate de lucrările de refacere și de ameliorare a solului. În aceste cazuri este vorba de o acțiune în fața instanțelor de drept comun. De menționat că textul are caracter de lege specială în raport cu dispozițiile generale ale art. 80 din Legea nr. 137/1995.

3. Protecția solului prin lucrările de amenajări și îmbunătățiri funciare

Amenajările de îmbunătățiri funciare contribuie, prin efectul lor, la protecția și ameliorarea mediului. Acestea reprezintă lucrări complexe de construcții hidrotehnice și agropedoameliorative, de prevenire și înlăturare a acțiunilor factorilor de risc - secetă, exces de apă, eroziunea solului și inundații - pe terenurile cu destinație agricolă sau silvică, având ca scop valorificarea capacității de producție a terenurilor și a plantelor și introducerea în circuitul economic a terenurilor neproductive.

Regimul juridic general în domeniu este stabilit prin Legea îmbunătățirilor funciare, nr. 84/1996.

Ca regulă de principiu, proiectarea, executarea și exploatarea amenajărilor de îmbunătățiri funciare se fac în corelare cu lucrările de gospodărire a apelor, hidroenergetice, silvice, căi de comunicație, în acord cu interesele proprietarilor de teren și cu documentațiile de urbanism și amenajare a teritoriului, *ținând seama de cerințele de protecție a mediului* (art. 4 din Legea nr. 84/1996). Pentru realizarea acestui obiectiv se organizează sistemul de supraveghere, evaluare, prognoză și avertizare privind efectele economice și ecologice ale lucrărilor de îmbunătățiri funciare. Studiile și proiectele pentru amenajările de profil se realizează în corelare cu organizarea teritoriului agricol și sunt avizate inclusiv din punctul de vedere al implicațiilor pentru mediu.

4. Protecția subsolului

4.1. Considerații generale

Resursele naturale ale subsolului constituie unul dintre factorii deosebit de importanți ai creșterii economice, ai dezvoltării generale.

În condițiile în care materiile prime minerale sunt resurse limitate în volum și care nu se regenerează în timp, se constată un decalaj între cerințele economiei naționale în creștere și nivelul producției extractive, sub nivelul cerințelor și în continuă descreștere. Iată de ce problematica principală a resurselor subsolului reprezintă astăzi acoperirea diferenței dintre cerințe și oferta autohtonă; printre căile importante în vederea realizării acestui obiectiv se află și ridicarea nivelului factorului de recuperare a rezervelor pe tot lanțul tehnologic, prin gospodărirea eficientă și protecția lor corespunzătoare.

Într-adevăr, în situația actuală în care resursele naturale se reduc, iar la unele apare chiar spectrul epuizării, procesul de gestiune al acestor materii prime - în toate etapele sale - trebuie să poarte un pronunțat caracter de protecție și exploatare rațională. Un rol deosebit de important revine, în acest sens, dreptului chemat ca, prin mijloace și forme proprii, să stimuleze și asigure un procent cât mai ridicat de recuperare și o protecție cât mai deplină a rezervelor de materii prime minerale.

În același timp, activitățile de exploatare și exploatarea subsolului angajează și grave pericole pentru mediul ambiant; într-adevăr, o serie de acțiuni privind lucrările de extracție (mine, miniere, cariere), foraj (puțuri, sondaje) ori de stocaje subterane (de materii periculoase - hidrocarburi, produse chimice etc) pot aduce atingeri grave și multiple vătămări stării naturii, vieții și sănătății umane.

4.2. Evoluția reglementărilor în materie

Primul text de lege din România vizând exploatarea și ocrotirea resurselor subsolului îl reprezintă legea minelor din 1894, modificată și completată ulterior în 1906, 1909 și 1913 (Legea consolidărilor a lui Xenopol) care conținea și unele prevederi de protecție a zăcămintelor, prin stimularea sau, dimpotrivă, frânarea exploatării unei substanțe minerale sau alteia, încurajarea forțelor autohtone, introducerea unor forme de control asupra modului de utilizare a acestor resurse.

În urma adoptării Constituției din 1923 care a prevăzut ca zăcămintele miniere, precum și bogățiile de orice natură ale subsolului sunt proprietatea statului (art. 19), în anul 1924 a fost adoptată o nouă lege a minelor care (cu modificările suferite, în primul rând în 1938) a rămas în vigoare pînă în 1948.

În Legea nr. 9/1973 privind protecția mediului înconjurător s-a acordat o atenție deosebită protecției subsolului și a resurselor naturale, stabilindu-se reglementări precise menite să asigure utilizarea rațională și apărarea materiilor prime minerale (art. 21-22 din Legea nr. 9/1973). De asemenea, prin Ordinul nr. 75/1982 al ministrului geologiei s-au pus în aplicare Normele privind protecția și exploatarea rațională a zăcămintelor de substanțe minerale terapeutice.

4.3. Regimul legal actual de protecție

Potrivit art. 135 (4) bogățiile de orice natură ale subsolului fac obiectul exclusiv al proprietății publice, cu consecințele juridice care decurg de aici. În condițiile legii, ele pot fi date în administrarea regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate. Ca urmare a regulii constituționale consacrată în art. 134 (2), e, statul are obligația să asigure exploatarea resurselor naturale în concordanță cu interesul național, fapt care implică și respectarea normelor de protecție și conservare a mediului.

În îndeplinirea obligației generale de protecție a acestui element de mediu, persoanele fizice sau juridice care prospectează sau exploatează resursele subsolului sunt ținute :

- a) să ceară acord și/sau autorizație de mediu potrivit legii și să respecte prevederile acestora;
- b) să refacă terenurile afectate, aducându-le la parametrii productivi și ecologici naturali, sau la un nou ecosistem funcțional, în conformitate cu prevederile și termenele din acord și/sau autorizație, garantând mijloace financiare pentru aceasta și monitorizând zona;
- c) să anunțe autoritățile pentru protecția mediului sau competente, potrivit legii, despre orice situații accidentale care pun în pericol ecosistemul terestru și să acționeze pentru refacerea acestuia.

4.4. Regimul de explorare, dezvoltare și exploatare a petrolului

Prin legea petrolului (nr.134/1995), s-a instituit un nou regim juridic pentru explorarea, dezvoltarea și exploatarea petrolului, definit drept substanțele minerale combustibile constituite din amestecuri de hidrocarburi naturale, acumulate în scoarța terestră și care, în condiții de suprafață, se prezintă în stare gazoasă, sub formă de gaze naturale sau lichidă, sub formă de țiței și condensat.

Resursele de petrol situate în subsolul țării și al petrolului continental românesc al Mării Negre fac obiectul exclusiv al proprietății publice și aparțin statului român. Asupra terenurilor necesare operațiunilor petroliere considerate lucrări de utilitate publică, precum și asupra celor necesare lucrărilor de exploatare și oricăror alte operațiuni pe care acestea le implică, inclusiv cele privind asigurarea exploatării și protecției sistemului național de transport al petrolului se instituie, în favoarea titularului operațiunilor, un

drept de servitute legală, exercitat contra plății unei rente anuale către proprietari terenurilor afectate de acesta. Terenurile ce urmează a fi afectate de aceasta vor fi determinate, în ce privește suprafețele și proprietarii, după principiul celei mai mici atingeri posibile aduse dreptului de proprietate.

Operațiunile petroliere se realizează numai în cadrul unor perimetre de explorare și/ sau exploatare și în condițiile prevăzute în acordurile petroliere, care stabilesc măsuri pentru protecția suprafeței și a subsolului în cursul desfășurării acestor activități. Periclitarea, prin modul de executare a operațiunilor petroliere, a posibilității exploatarei viitoare a zăcămintului sau încălcarea normelor privind protecția și exploatarea rațională a zăcămintelor ori normelor privind protecția mediului de către titularul acordului petrolier atrage retragerea administrării sau concesiunii (art.23 lit.e din Legea 134/1995).

Pentru a asigura întreținerea sistemului național de transport al petrolului (care face parte din domeniul public de interes național și este „de importanță strategică”) și pentru a preveni apariția posibilelor pericole în exploatarea acestuia se stabilesc zone de protecție și siguranță. Despăgubirile pentru intervențiile realizate de unitățile care se ocupă cu transportul prin conducte în caz de avarii se stabilesc ulterior prin negocieri cu proprietarul terenului (art.8 alin. ultim).

5. Protecția ecosistemelor terestre

Ecosistemele terestre cuprind, în mare măsură, flora și fauna în complexul lor de relații de existență. Flora României înregistrează peste 3700 de specii de plante superioare, dintre care 23 sunt declarate monumente ale naturii, 74 specii au dispărut, 39 de specii sunt în pericol de dispariție, 171 sunt vulnerabile, 1256 de specii rare și 110 specii endemice (conform Listei Roșii a Plantelor Superioare, ediția 1994 elaborată de Academia Română)

Pădurile, vegetația forestieră din afara fondului forestier și pajiștile sunt supuse unor reguli generale de protecție în ipostaza lor de ecosisteme terestre. Acestea se exprimă juridic mai ales printr-o serie de obligații care revin deținătorilor cu orice titlu. Printre acestea, Legea protecției mediului menționează : menținerea suprafeței împădurite, a vegetației forestiere din afara fondului forestier, inclusiv a jnepenișurilor, tufișurilor și pajiștilor existente, fiind interzisă reducerea acestora, cu excepția cazurilor prevăzute de lege; exploatarea masei lemnoase numai în limita capacității de regenerare a pădurilor, stabilită de amenajamentele silvice și aprobată prin lege; respectarea regulilor silvice, de exploatare și transport tehnologic al lemnului și a regimului silvic; asigurarea efectuării lucrărilor speciale de conservare pentru pădurile cu funcții deosebite de protecție; exploatarea rațională, organizarea și amenajarea pajiștilor, în funcție de capacitatea de refacere a acestora; exploatarea resurselor pădurii, fondului cinegetic și piscicol în limitele potențialului de regenerare; sesizarea autorităților pentru protecția mediului despre accidente sau activități care afectează ecosistemele forestiere sau alte asemenea ecosisteme terestre.

Aceste reguli generale și-au găsit dezvoltări corespunzătoare într-o serie de acte normative sectoriale, cel mai important fiind din acest punct de vedere Codul silvic (Legea nr.26/1996).

5.1. Regimul de gospodărire durabilă și protecție a pădurilor stabilit de Codul silvic (Legea nr. 26/1996).

Se afirmă, pe drept cuvânt, că pădurea constituie cel mai prețios tezaur viu al Planetei Pământ și singurul ecosistem care asigură amplu și eficient protecția sa globală. De altfel, sesizând această semnificație, încă în antichitate Plinius cel Bătrân scria că „pădurea este cel mai mare dar al omului”. De-a lungul istoriei și mai ales în zilele noastre pădurea îndeplinește 15 funcții, printre care cele mai importante sunt: funcția climatică, funcția antipoluantă, funcția hidrologică, funcția antierozională, funcția biofară, funcția antifonică, sanitar-strategică etc..

La nivelul planetei, pădurile, care acopereau inițial circa jumătate din suprafața uscatului, ocupau în 1990 doar aproximativ 27% din aceasta.

5.1.1. Scurt istoric

În sens istoric, prima legiuire silvică românească este considerată **Orânduiala de pădure pentru Bucovina**, tipărită în 1786, urmată în 1794 de **Anaforaua pentru codru, dumbrăvi și lunci**, a domnitorului Al. Moruzi în Moldova și de o reglementare referitoare la pădure din 1793 din Țara Românească.

Asemenea acte normative se refereau la dreptul de proprietate și de folosință asupra pădurilor, inclusiv fauna lor, și cuprindeau și o serie de recomandări de ordin tehnic privind stabilirea vârstei optime pentru tăierea, interzicerea pășunatului, curățirea pădurii etc. cu implicații directe în sensul regenerării și ocrotirii fondului forestier.

În ciuda vechimii regulilor juridice românești privind pădurea primul proiect de cod silvic a fost elaborat în 1873; prezentat în Parlament de ministrul de finanțe P. Mavrogheni, codul a fost votat de Camera Deputaților, dar a fost respins de Senat. Așa se face că primul **Cod Silvic**, în sens modern, avea să fie promulgat la 19 iunie 1881. Prin acest act normativ regimul silvic a fost extins asupra mării majorități a fondului forestier, iar responsabilitatea aplicării sale a fost încredințată personalului silvic al statului.

La data de 8 aprilie 1910 a fost promulgată o nouă lege de acest gen, Codicele silvic, modificat prin legea din 18 septembrie 1920 prin care dispozițiile sale au fost extinse asupra întregului teritoriu al României Mari. Întregul fond forestier al statului era administrat de Casa pădurilor, iar regimul silvic privea și pădurile stăpânite de moșneni și razeși în devălmășie, celei ale Casei școalelor, Casei Bisericii, județelor, așezămintelor de cultură, fundațiilor private, societăților anonime și ale oricăror persoane juridice, precum și pădurilor ce se găseau în bazinele de recepție ale torenților.

În sfârșit, în condițiile noilor realități social-politice și economice stabilite după cel de-al doilea război mondial, prin Legea nr. 3/1962 s-a adoptat cel de-al treilea Cod silvic, în ordine cronologică, prin care s-au prevăzut reguli „socialiste” de apărare, gospodărire și dezvoltare a fondului forestier.

În perioada care a urmat, o serie de alte acte normative au avut un impact și asupra regimului pădurii, precum : Legea nr. 9/1973 privind protecția mediului înconjurător, Legea nr. 2/1987 privind conservarea, protejarea și dezvoltarea pădurilor, exploatarea lor rațională, economică și menținerea echilibrului ecologic etc.

Schimbările de esență intervenite după decembrie 1989 și nevoia unei noi concepții asupra ocrotirii naturii s-au reflectat în plan juridic, mai întâi, prin adoptarea unei noi legi generale în materie, respectiv Legea protecției mediului (nr. 137/1995).

Și în domeniul conservării și administrării fondului forestier devenea necesară o nouă reglementare legală. Pădurea ocupă astăzi în România 6,3 milioane ha., adică 26,7 la sută din suprafața țării, mult prea puțin față de circa 40 la sută cât ar fi necesar pentru asigurarea unui climat stabil și regenerării aerului. Peste 350.000 ha sunt afectate de fenomenul de uscure datorat, pe de o parte, secetei și altor cauze naturale, iar, pe de alta, intervenției umane sub forma defrișărilor forestiere, degradării solurilor sau poluării. Reprivatizarea pământului a avut ca efect trecerea în proprietate privată a circa 350.000 ha de terenuri cu destinație silvică, respectiv aproximativ 4 la sută din fondul forestier.

Dificultățile perioadei de tranziție și, în primul rând, restructurarea activității economice, sărăcirea unor largi segmente ale populației, absența instituțiilor necesare și nu în ultimul rând a unei legislații adecvate au fost factori care au favorizat degradarea patrimoniului silvic.

Într-o asemenea perspectivă, adoptarea noului Cod silvic (Legea nr. 26/1996, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 93, din 8 mai 1996) instituie un nou regim juridic de administrare, gospodărire și protecție a pădurii¹²¹.

Înscrind-se în seria reglementărilor adoptate în ultimii ani în domeniul gospodăririi raționale, protecției și dezvoltării durabile a factorilor de mediu, cel de-al patrulea Cod silvic al României (Legea nr. 26/1996) guvernează raporturile juridice, organizatorice, economice și tehnice privind fondul forestier național, fondul cinegetic, fondul piscicol din apele de munte, precum și cele privind vegetația forestieră de pe terenurile situate în afara fondului forestier național. Din păcate, viziunea actului normativ este una preponderent economicistă, semnificațiile ecologice fiind deosebit de reduse ori estompate de primordialitatea economicului.

5.1.2. Regimul general de protecție

Deși face distincția între domeniul public și domeniul privat, actul normativ utilizează două noțiuni (concepte) fundamentale, cu semnificație globală : fondul forestier național și vegetația forestieră din afara acestuia.

Astfel, pădurile (adică terenurile acoperite cu vegetație forestieră cu o suprafață mai mare de 0,25 hectare), terenurile destinate împăduririi, cele care servesc nevoilor de cultură, producție ori administrație silvică, iazurile, albiile pâraielor, precum și terenurile neproductive, incluse în amenajamentele silvice, indiferent de natura dreptului de proprietate, constituie fondul forestier național (art. 1).

¹²¹ Pentru aceasta a se vedea și: Mircea Duțu, *Le regime juridique de protection, conservation et développement durable*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1996, p. 211-223.

Considerat bun de interes național, fondul forestier național, indiferent de forma de proprietate, publică sau privată, este supus regimului silvic (art. 9), ce constituie un sistem de norme tehnice silvice, economice și juridice privind amenajările, cultura, exploatarea, protecția și paza acestui fond, având ca finalitate asigurarea gospodăririi durabile a ecosistemelor forestiere, elaborat și controlat în privința aplicării sale de către autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură. Ca atare, regimul proprietății private asupra fondului forestier este afectat de un regim special de domenialitate, fără a pierde caracterul de regim al dreptului privat. Modul de gospodărire a fondului forestier proprietate privată este stabilit prin amenajamente silvice și se exercită în conformitate cu regimul silvic și cu regulile privind protecția mediului (art. 64 alin. 2).

Rezultă deci, în concluzie, că noțiunea (conceptul) de fond forestier național nu se substituie și nu se suprapune celor de fond public sau fond privat, îndeplinind în primul rând o funcție de protecție, conservare și gospodărire durabilă, prin consacrarea și aplicarea unui regim minimal comun. În consecință, la nivel concret, regimul aplicabil unei anumite păduri, unui anumit teren cu destinație forestieră este desemnat de natura proprietății publice sau private căreia îi aparține, la care se adaugă regimul silvic.

Stipulând că dreptul de proprietate asupra terenurilor care constituie fondul forestier național se exercită în conformitate cu prevederile sale (art. 4 alin. 2)/ Legea nr. 26/1996 stabilește o serie de dispoziții comune aplicabile fondului forestier proprietate publică și fondului forestier proprietate privată, respectiv în privința controlului circulației materialelor lemnoase și al instalațiilor de transformat lemn rotund în cherestea și referitor la fondul cinegetic și fondul piscicol din apele de munte. În calitatea sa de avuție de interes național ocrotită de lege acest fond este în administrarea, ocrotirea, gospodărirea unitară și rațională a autorității publice centrale care răspunde de silvicultură.

La rândul său, vegetația forestieră situată pe terenuri din afara fondului forestier național este constituită din vegetația forestieră de pe pășunile împădurite, perdelele forestiere de protecție a terenurilor agricole, plantațiile și perdelele forestiere de protecție, zonele verzi, parcurile dendrologice etc. (art. 6). Aceasta este supusă, indiferent de forma de proprietate, unor norme tehnice silvice și de pază, precum și de circulație și transport pentru materialul lemnos recoltat, unei norme emise de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, care controlează aplicarea și respectarea lor.

5.1.3. Regimul fondului forestier proprietate publică

Administrarea acestui fond se realizează de Regia națională a pădurilor, care funcționează pe bază de gestiune economică și autonomie financiară și exercită atribuții de serviciu public cu aspect silvic.

Gospodărirea fondului forestier proprietate publică se realizează conform amenajamentelor silvice, care constituie bază a cadastrului forestier și a titlului de proprietate a statului și se stabilesc în raport cu obiectivele ecologice și social-economice, felurile de gospodărire și măsurile necesare pentru realizarea lor.

Reconstrucția ecologică, regenerarea și îngrijirea pădurilor se realizează pe calea unor modalități precum: aplicarea regimului codrului, regimului crângului (numai

în privința arboretului), acordarea priorității regenerării speciilor de tipul natural fundamental, împădurirea și reîmpădurirea terenurilor degradate, conservarea resurselor genetice forestiere.

Protecția pădurilor vizează asigurarea stării de sănătate a lor (prin măsuri de prevenire și de combatere a dăunătorilor și bolilor indiferent de forma de proprietate a acestora) și obligația persoanelor juridice și fizice, care desfășoară activități ce pot aduce prejudicii, prin poluare, fondului forestier, de a lua toate măsurile necesare pentru respectarea indicatorilor de calitate a aerului, apei și solului.

Paza fondului forestier împotriva tăierilor ilegale de arbori, furturilor, distrugerilor, degradărilor, pășunatului, braconajului și altor fapte păgubitoare, precum și măsurile de prevenire și stingere a incendiilor se asigură de Regia națională a pădurilor.

Exploatarea masei lemnoase se face în conformitate cu prevederile amenajamentelor silvice și a instrucțiunilor privind termenele, modalitățile și epocile de recoltare, scoatere și transport al produselor lemnoase ale pădurii, emise de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură.

Volumul maxim de masă lemnoasă ce se poate recolta anual din păduri se aprobă prin hotărâre a guvernului în limita posibilităților stabilite prin amenajamente silvice pe fiecare unitate de producție și pe natura produselor.

Asigurarea integrității și dezvoltării fondului forestier național constituie o preocupare fundamentală, de interes național (art. 50). În acest context, se consacră dreptul de preemțiune al statului la toate vânzările de bună voie sau silit, la preț și în condiții egale, pentru enclavale din fondul forestier proprietate publică și terenurile limitrofe acestuia, precum și pentru terenurile acoperite cu vegetație forestieră (art. 52).

În literatura juridică s-a afirmat că am fi în prezența unui drept subiectiv civil, legal, patrimonial, incesibil și temporar, recunoscut statului în calitatea sa de persoană juridică, în temeiul căruia acesta poate dobândi proprietatea terenurilor ce constituie enclavale din fondul forestier proprietate publică sau sunt limitrofe acestui fond, precum și terenurile acoperite cu vegetație forestieră, în cazul vânzărilor, cu preferință față de orice cumpărător, la preț și în condiții legale¹²².

Pentru considerațiile pe care le vom expune mai jos, considerăm că un atare punct de vedere nu poate fi acceptat în mare parte, întrucât se plasează exclusiv pe tărâmul dreptului civil clasic, ignorând particularitățile impuse de afirmarea dreptului mediului. Astfel, așa cum remarcă de altfel parțial și autorul, scopul acestei reglementări îl constituie dezvoltarea și protejarea fondului forestier național proprietate publică, iar măsura respectivă, adăugăm noi, decurge din calitatea acestuia de „bun de interes național” (art. 5 din Legea nr. 26/1996). Dacă adăugăm și faptul că potrivit art. 134(2) lit. d din Constituție, statul trebuie să asigure exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național, atunci se conturează clar că dreptul de preemțiune respectiv în cauză este recunoscut statului în calitate de subiect de drept public și nu de persoană juridică de drept privat. Ca atare, întreaga figură a dreptului de preemțiune prevăzut de art. 524 alin 1 din Legea nr. 26/1996 trebuie văzută în contextul dreptului

¹²² Eugen Chelaru, Dreptul de preemțiune reglementat de Codul silvic, în rev. „Dreptul”, nr. 6/1997, p. 18 și urm.

public, adică un fel de posibilitate conferită statului de a se substitui cumpărătorului potențial al unui imobil situat într-un teritoriu predeterminat, în cazul nostru enclavate din fondul forestier proprietate publică și terenurile limitrofe acestora, precum și pentru terenurile acoperite cu vegetație forestieră. Numai așa dreptul de preemțiune respectiv poate constitui un instrument al intervenției publice în materie de circulație a terenurilor forestiere, care este scopul direct al reglementării sale speciale. În acest sens, dreptul de preemțiune în materie silvică constituie un privilegiu real, de origine legală și nu contractuală, iar recunoașterea sa este făcută în scopuri de interes general. Așadar, obiectivul acestui drept nu este, atât cel de dobândire a unor terenuri, cum se întâmplă în dreptul civil, care rămâne o operațiune subsidiară, ci amenajarea silvică (corectarea perimetrelor forestiere), care ar putea fi afectată (perturbată) de interesele individuale.

Un alt mijloc de realizare a acestui obiectiv îl reprezintă cumpărarea de terenuri degradate proprietate privată sau preluarea acestora, în caz de donații, de Regia Națională a Pădurilor în vederea împăduririi.

Reducerea suprafeței fondului forestier proprietate publică este interzisă; ocuparea definitivă a unor terenuri din fondul forestier se face, de regulă, prin schimb; transmiterea temporară de terenuri din acest fond pentru folosirea în alte scopuri decât producția silvică se aprobă potrivit legii.

Fondul de conservare și regenerare a pădurilor. Legea nr. 26/1996 instituie **Fondul de conservare și regenerare a pădurilor**, constituit la Regia națională a pădurilor, purtător de dobândă și format din următoarele resurse:

- contravaloarea terenurilor scoase definitiv din fondul forestier;
- contravaloarea pierderilor de creștere și despăgubirile pentru daune produse fondului forestier;
- tarifele pentru efectele favorabile ale funcțiilor de protecție a pădurilor;
- 20 - 25 % din încasările rezultate din valorificarea masei lemnoase, în condițiile legii;
- alocații de la bugetul de stat.

Destinațiile sumelor astfel obținute vizează împădurirea unor terenuri goale, regenerarea și gospodărirea pădurilor, acoperirea efectelor calamităților etc. (art. 63).

5.1.4. Regimul fondului forestier proprietate privată

Administrarea acestui fond se face de către proprietarii săi, individual sau în asociații.

Proprietarii de păduri și alte terenuri din fondul forestier proprietate privată au obligația să le gospodărească în conformitate cu regimul silvic și cu regulile privind protecția mediului; ei sunt obligați, de asemenea, să respecte prevederile amenajamentelor silvice și să asigure permanența pădurii (art. 64 alin. 2; art. 67).

Modul de gospodărire a fondului forestier proprietate privată este stabilit prin amenajamente silvice.

Deținătorii de păduri proprietate privată au obligația să le mențină în stare bună de sănătate și să execute la timp lucrările de igienă, precum și cele de protecție; tot ei au

obligatia să asigure paza acestora împotriva tăierilor ilegale de arbori, distrugerilor de semințe, incendiilor, furturilor, pășunatului neautorizat, precum și altor fapte păgubitoare.

5.1.5. Regimul vegetației forestiere din afara fondului forestier

Vegetația forestieră se administrează de proprietarii acestora, se gospodărește potrivit scopului pentru care a fost creată și este supusă unor norme tehnice silvice și de pază, precum și de circulație și transport pentru materialul lemnos recoltat emise de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură. (art. 87).

Deținătorii de terenuri cu vegetație forestieră din afara fondului forestier național au obligația să asigure paza acesteia, să ia măsuri de prevenire și stingere a incendiilor și să respecte dispozițiile cu privire la protecția pădurilor și circulația materialelor lemnoase.

5.1.6. Conservarea biodiversității și a peisajului forestier

Potrivit art. 111 din Legea nr. 26/1996, conservarea biodiversității și a peisajului forestier se asigură, în principal, prin constituirea de parcuri naționale și alte arii protejate în fondul forestier sau în vegetația forestieră din afara acestuia.

Constituirea acestora se face la propunerea institutelor de specialitate și a altor foruri științifice, pe baza cercetărilor întreprinse în acest scop și se aprobă prin lege.

Responsabilitatea administrării și gospodăririi parcurilor naționale și a celorlalte arii protejate din fondul forestier revine Regiei Naționale a Pădurilor.

5.1.7. Răspunderi și sancțiuni

Încălcarea prevederilor Codului silvic atrage, după caz, răspunderea disciplinară, materială, civilă, contravențională sau penală a persoanei vinovate.

În articolele 96 - 104, Legea nr. 26/1996 stabilește infracțiunile silvice, cu un regim sancționator mai sever decât cel prevăzut prin Codul silvic din 1962. Este evidentă o ecologizare a acestora atât prin includerea în obiectul supus ocrotirii a unor aspecte legate de protecția mediului, cât și prin incriminarea ca agravantă a săvârșirii faptelor în arii forestiere protejate (art. 97 alineatul ultim).

Obiectul juridic (care este complex) îl constituie relațiile sociale privitoare la gospodărirea durabilă și integrității cantitative și calitative a fondului forestier, indiferent de natura dreptului de proprietate asupra elementelor componente. Pe de altă parte sunt incluse în obiectul juridic și relațiile sociale referitoare la mediu, echilibrul ecologic și alte valori naturale.

Obiectul material al faptei penale reglementate de art. 96 îl constituie pădurile, terenurile sau apele din fondul forestier național, precum și semnele de hotar, împrejurimile ori reperatele de marcă care au fost distruse, degradate sau mutate fără drept din locul lor.

În cazul infracțiunilor prevăzute în art. 97, 98, 100-102, obiectul material îl formează vegetația forestieră (arbori, puieți sau lăstari) tăiată sau scoasă din rădăcini fără drept, respectiv arbori doborâți sau ruși de fenomene naturale ori tăiați sau bunuri distruse, degradate sau aduse în stare de neîntrebuințare sau vătămăte prin incendiere, pășunare ori ilegale marcate cu ciocanul silvic.

La fapta incriminată în art. 103, obiectul material este jnepenișul distrus sau vătămat, iar la cea prevăzută în art. 99 - ciocanul silvic de marcat falsificat.

Subiectul activ nemijlocit (autor) poate fi orice persoană care îndeplinește condițiile cerute de lege (cetățeanul român sau străin domiciliat sau nu în România).

În situația comiterii infracțiunilor prevăzute în art. 97 și 98 de către personalul silvic cu atribuții de constatare a infracțiunilor și contravențiilor - adică de persoanele nominalizate în art. 105 (pădurari, brigadierii, șefii districtelor silvice, inginerii și tehnicienii silvici de la ocoalele silvice, unitățile silvice, Regia națională a pădurilor și autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, precum și alți angajați împuterniciți de Regia națională a pădurilor și de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură) - calitatea acestuia atrage agravarea răspunderii penale, în conformitate cu art. 104.

Faptele penale prevăzute de Codul Silvic, cu excepția a două variante, pot fi comise în toate formele de participație-coautorat, instigare, complicitate.

Cele două variante privesc faptele prevăzute în art. 97 alin. 4 lit. a și art. 98 alin. 4 care, în ce privește participația, pot fi comise numai în forma instigării, deoarece în situația cooperării a două sau mai multe persoane la săvârșirea împreună a infracțiunii - fie în calitate de coautori, fie în calitate de autori și complici - este realizată modalitatea agravată (calificată a acestor fapte).

În raport de urmarea imediată, unele infracțiuni silvice sunt infracțiunile de rezultat, iar altele de pericol.

În cazul infracțiunilor de rezultat trebuie să se verifice și stabilească raportul de cauzalitate între activitatea făptuitorului și consecințele arătate în textele legale. La infracțiunile de pericol legătura de cauzalitate rezultă din însăși materialitatea faptelor - ex re.

Latura subiectivă constă în vinovăția manifestată sub forma intenției directe sau indirecte - respectiv făptuitorii prevăd rezultatul acțiunilor pe care le săvârșesc și urmăresc (intenție directă) sau după caz acceptă producerea acestuia (intenție indirectă).

Textele incriminatoire nu pretind, pentru realizarea infracțiunilor, existența unui anumit scop ori mobil.

Consumarea infracțiunilor silvice survenite în momente diferite, specifice fiecăreia în parte.

5.1.7.1. Aspecte procesuale

Acțiunea penală în cazul infracțiunilor prevăzute în Codul silvic se pune în mișcare din oficiu. Urmărirea penală o efectuează organele de poliție, iar judecarea în fond cade în competența judecătorilor.

În conformitate cu prevederile art. 105 din Codul silvic, pe lângă organele de urmărire penală sunt competenți să constate infracțiunile prevăzute la art. 96-103 pădurarii, brigadierii, șefii districtelor silvice și tehnicienii silvici de la ocoalele silvice, unitățile silvice, Regia națională a pădurilor și autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, precum și alți angajați împuterniciți de Regia națională a pădurilor și de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură.

Potrivit art. 106, organele prevăzute la art. 105 au obligațiile organelor de constatare a infracțiunilor prevăzute de Codul de procedură penală.

Organele de constatare, însoțite de un polițist, sunt autorizate să identifice și să inventarieze, la locurile unde se află materialele lemnoase provenite din infracțiuni, cu respectarea dispozițiilor Codului de procedură penală privind percheziția.

Procesul-verbal de constatare a infracțiunii se trimite, în termen de cel mult 5 zile de la data constatării, ocolului silvic de pe raza teritorială a locului unde a fost săvârșită fapta, pentru calcularea pagubei.

Șeful ocolului silvic trimite procesul-verbal de constatare a infracțiunii, împreună cu calculul valorii pagubei, procurorului competent, în termen de cel mult 5 zile de la primirea acestuia de la organul constatator.

Art. 107 prevede că evaluarea pagubelor cauzate fondului forestier prin infracțiuni și contravenții se face potrivit criteriilor și cuantumurilor stabilite de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură și aprobate prin lege.

De asemenea, se stabilesc prin lege și criteriile de evaluare a pagubelor care se produc din cauza personalului unităților silvice, care nu constituie infracțiuni sau contravenții, în ceea ce privește arborii pe picior, puieții sau lăstarii și pentru care răspunderea materială este reglementată potrivit legislației muncii.

Valoarea pagubelor se recuperează prin organele Ministerului Finanțelor și se varsă în Fondul de conservare și regenerare a pădurilor.

5.1.7.2. Determinarea despăgubirilor în cazul unor pagube produse fondului forestier și vegetației forestiere din afara fondului forestier situate pe terenuri proprietate publică și privată

Prin Legea nr. 81/1993, s-au stabilit criterii de determinare a pagubelor cauzate prin tăierea, scoaterea din rădăcini, distrugerea, degradarea sau sustragerea arborilor, puieților sau lăstarilor, produse fondului forestier și vegetației forestiere din afara fondului forestier situate pe terenurile proprietate publică și privată, diferite pentru :

- a) cazul în care prejudiciul este produs prin fapte care constituie contravenții sau infracțiuni;
- b) cazul în care răspunderea materială se stabilește în conformitate cu prevederile Codului muncii și c) în cazul unor pagube produse în păduri de interes științific și de ocrotire a genofondului și ecofondului forestier, determinate ca atare prin amenajamente silvice, delimitate corespunzător, în care sunt interzise tăierile de arbori (situație în care valoarea stabilită pentru cazul prejudiciului cauzat prin contravenții și infracțiuni se majorează de 5 ori). Se au în vedere, în acest sens, diametrul arborilor și coeficientul (k.1) pe specii. Sumele astfel obținute sunt destinate culturii și refacerii pădurilor.

5.1.7.3. Probleme apărute în practica judiciară

În practica judiciară particularitățile incriminării și sancționării infracțiunilor silvice, în special criteriul valoric, al cuantumului prejudiciului produs a născut o serie de probleme soluționate prin decizii ale instanțelor judecătorești.

1. Momentul stabilirii evaluării prejudiciului și consecințele sale juridice

În această privință trebuie făcută distincția între latura penală și latura civilă a faptei.

Astfel, din punct de vedere penal, stabilirea prejudiciului silvic și a implicațiilor sale aferente se realizează în raport cu momentul consumării infracțiunii, respectiv atunci când fapta penală produce rezultatul tipic sau urmarea imediată specifică. În cazul infracțiunilor de rezultat consumarea înseamnă producerea urmării socialmente periculoase, iar aceasta constă în apariția materială a rezultatului, indiferent de amplificarea lui posibilă în viitor. În acest sens, Curtea Supremă de Justiție a decis în mod corect că s-a procedat greșit atunci când în loc de a se lua în considerație prețul (mediu al unui metru cub de masă lemnoasă pe picior) de la data constatării, s-a avut în vedere prețul de la data judecării cauzei, valoarea în raport cu care fapta constituie contravenție, motiv pentru care s-a pronunțat achitarea inculpatului. (Dec. pen. nr. 906 și 1781/1995). Sub raport procedural această operație se realizează evident în cursul urmăririi penale, în condițiile și de către organele competente în această fază a procesului penal. Latura civilă a procesului penal, soluționată în faza de judecată, presupune în virtutea principiului reparării integrale a daunei evaluarea prejudiciului într-un alt moment, respectiv cel al pronunțării hotărârii judecătorești.

2. Încadrarea juridică a faptei. În cazul infracțiunilor de furt și, respectiv, de distrugere (prin tăiere sau scoatere din rădăcini de arbori) în privința încadrării juridice a faptei s-a pus problema textelor legale aplicabile, atât în situația în care valoarea pagubei ar reprezenta peste 5 ori prețul mediu pentru un metru cub de masă lemnoasă pe picior, cât și în situația în care valoarea pagubei ar fi inferioară acestui quantum. Soluția adoptată a fost aceea, că, în cazul în care este îndeplinită condiția valorică prevăzută de art. 97 din Legea nr. 26/1996, urmează a se aplica textul legii speciale, iar dacă această condiție nu este îndeplinită devin aplicabile prevederile art. 217 sau 208 din Codul penal, ca lege generală.

3. Aspecte procesuale. În acest context, în practică s-au ridicat probleme mai ales în privința dreptului anumitor organe din afara sistemului judiciar de a proceda la efectuarea unor acte de cercetare. Potrivit legii, reprezentanții organelor silvice au dreptul să rețină corpuri delictive, să procedeze la evaluarea pagubelor, precum simple mijloace materiale de probă, ele trebuie înaintate procurorului spre analiză și evaluare. De asemenea, actele de constatare întocmite de funcționarii publici nu trebuie confundate cu actele procesuale și procedurale.

Asemenea aspecte indică, încă o dată, deficiențele utilizării exclusiv a criteriilor economice în stabilirea și sancționarea infracțiunilor silvice.

SECȚIUNEA a IV-a PROTECȚIA FAUNEI

Reprezentând totalitatea speciilor de animale (în sens larg), fauna prezintă importanță din punct de vedere juridic sub aspectul protecției animalelor (sălbatică și domestice) și păsărilor.

Astfel, protecția animalelor sălbatică și protecția animalelor domestice urmăresc finalități diferite: *primo* – ocrotirea acestora de acte de cruzime, rele tratamente și abandon; *secundo* – protejarea lor față de captură, distrugere și comercializare, ca acte care pot conduce la dispariția speciilor. Mijloacele și formele juridice diferă și ele, în această privință fiind mult mai perfecționate cele referitoare la protecția animalelor sălbatică.

La nivelul concepției generale, asistăm la evoluții semnificative, de la considerarea animalelor ca simple „lucruri însuflețite”, bunuri mobile, și până la a considera orice animal ca o „ființă sensibilă” și a-i recunoaște, în consecință, calitatea de subiect de drept. În acest context, se are în vedere consacrarea unor „drepturi ale animalului”, cu consecințe juridice dintre cele mai diverse.

I. Drepturile animalului

Primii „protectori oficiali” ai animalelor au fost religiile care, deși utilizau animalul pentru sacrificii au formulat precepte vizând interzicerea cruzimilor contra animalelor. Se găsesc asemenea precepte în Biblie, în Talmudul evreilor, în Evangheliile creștinilor ori în Coranul musulmanilor. Totodată, rare sunt civilizațiile care nu cunosc sub formă cutumiară ori codificată prescripții relative la tratamentul animalelor.

În antichitatea greacă, primele analize cunoscute urcă la orfism, curent religios din secolul al VI-lea î.e.n. care condamnă, la fel ca pythagorismul, sacrificarea animalelor. Dacă credința în migrarea sufletului juca un rol important în acest refuz, problema etică a legitimității omorării animalului nu se pune cu deosebire. Nici Platon și nici Aristotel nu au abordat acest aspect etic, dar omul și animalul erau gândiți într-o perspectivă de continuitate, de-a lungul unei diferențe de grad. Pentru Platon, sufletul este mai mult sau mai puțin apt de contemplare și migrarea sufletelor există. Aristotel va fi primul care a stabilit o clasificare sistematică a speciilor, în care a inserat omul, animalul cel mai perfect. Cel mai important este nedistingerea dintre spirit și corp: sufletul este pentru corp ceea ce vederea e pentru ochi, el este cel care face ca corpul să fie viu. Omul este dotat cu un spirit intelectual (logos) și în plus cu un spirit vegetativ (reproducție și nutriție) și un spirit senzitiv (senzație, memorie, imaginație). Această poziție nedualistă va fi respinsă de cartermianism. Făcând din animal o simplă „întindere”, Descartes va formula teza animalului-mașină, unde noțiunea de viu își pierde orice atut epistemologic.

Stoicismul și epicurismul au prelungit ideea unei proximități de natură între om și animal, din moment ce Theofrast, fidel gândirii lui Aristotel, aduce la zi paternitatea

ființelor și datoria de justiție față de animale; numai legitima apărare autoriza uciderea unui animal. Neoplatonicianul Porfyre a consacrat un tratat consistent criticii sacrificiului și propovăduirii vegetarianismului. Plutarh, arătând că animalele uzează de rațiune și suferă, a condamnat frecvent omorârea acestora. Creștinismul a pus capăt sacrificării animalului (Cristos se oferă în locul mielului pascal) și, o dată cu aceasta, tăierea devine o operațiune profană. Învățătura Sfinților Părinți ai Bisericii prezintă creștinismul ca pe o religie a iubirii tuturor creaturilor și Sfântul Francisc de Assisi rămâne simbolul fraternității cu sălbăticiunile. Montaigne consacră lungi analize proximității de natură între om și animale și a conchis asupra legitimității datoriei de bunătate față de acestea. J. J. Rousseau pune sensibilitatea ca fundament al dreptului de a avea drepturi și definește foarte precis conceptul de milă ca identificare a altuia care suferă, care poate fi om sau animal. Faptele de a trece frontierele speciei este ceea ce caracterizează experiența milei. Schopenhauer a lărgit această reflecție, mai ales în lucrările sale asupra fundamentului moralei, ajungând să includă animalul în sfera eticului. În sfârșit, mai aproape de noi, Albert Schweitzer a făcut critica excluderii animalului în afara câmpului eticii.

1. Statutul juridic general al animalului. Protecția juridică a animalelor este realizată prin ansamblul reglementărilor referitoare la situația animalelor domestice, domesticite (îmblânzite) ori ținute în captivitate. Animalele sălbatice nu intră în această categorie, fiind considerate *res nullius* (lucruri fără stăpân) și nu beneficiază cu acest titlu de nici o măsură de protecție individuală, ci numai dacă animalul respectiv aparține unei specii protejate.

La nivel internațional nu au fost adoptate documente juridice ferme, care să consacre un statut juridic special în favoarea animalelor, fiind în prezența unor simple „declarații de drepturi” proclamate de organizații neguvernamentale. Astfel, la 15 octombrie 1978, sub auspiciile UNESCO a fost proclamată solemn **Declarația universală a drepturilor animalului** (revizuită în 1989), cu două anexe: una asupra spiritului său, iar alta asupra bazelor sale biologice. Documentul pornește de la ideea că viața este unică, toate ființele au o origine comună și s-au diferențiat în cursul evoluției speciilor; în consecință, orice ființă posedă drepturi naturale și oricărui animal dotat cu un sistem nervos îi revin drepturi particulare. Coexistența speciilor în lume implică recunoașterea de către specia umană a dreptului la existență al altor specii animale; respectul animalelor este inseparabil respectului oamenilor între ei. Ca drepturi fundamentale sunt proclamate: drepturi egale la existență în cadrul echilibrelor ecologice, dreptul la respect al oricărei vieți animale, interzicerea relelor tratamente și actelor de cruzime, dreptul animalului sălbatic de a trăi liber în mediul său natural și de a se reproduce, dreptul la întreținere și la atente îngrijiri al animalelor ținute sub dependența omului, incriminarea dreptății crimă contra vieții a oricărui act care implică fără necesitate moartea unui animal, necesitățile recunoașterii personalității juridice a animalului și a drepturilor sale prin lege ș.a. Au urmat și alte documente de acest gen: Declarația asupra eticii alimentare (redactată în 1981 de Fundația mondială pentru calitatea vieții), Principiile de bază ale antispecismului (1995) etc..

În cadrul acestora este denunțat faptul că omul a creat în lumea vie o ierarhie arbitrară, artificială care nu există în mod natural, luând în considerație exclusiv

interesele sale proprii. Această ierarhie antropocentrică a condus la specism, ceea ce înseamnă a adopta o atitudine diferită față de o specie sau alta, a distruge pe unele și a le proteja pe altele, a declara unele „utile”, iar altele „păgubitoare” ori feroce, a rezerva inteligența pentru om și nu a acorda animalului decât instinctul.

2. Statutul juridic al animalului în dreptul român

Codul civil român definește statutul juridic al animalului în capitolul II „Despre mobile”, al cărții II „Despre bunuri și despre osebitele modificări ale proprietății”, respectiv în articolul 473 unde consideră animalele drept „mobile prin natura lor”, întrucât „se mișcă de la sine”. Atașate unei exploatare agricole animalele devin „imobile prin destinație”: animalele ce proprietarul fondului dă arendașului pentru cultură (art. 467) și animalele afectate la cultură, porumbii din porumbăriu, lapinii ținuti pe lângă casă, stupii cu roi, peștele din iaz (art. 468). Este, evident, o concepție depășită care neagă orice drept animalului, din moment ce îl asimilează unui lucru. Din această perspectivă se impune abrogarea expresă a art. 473 din Codul civil, recunoașterea, pe calea legislației speciale, a calității de subiect de drept a oricărui animal ca ființă vie, între acesta și om neexistând o diferență de natură (ambii fiind „ființe sensibile”), ci una de grad, de complexitate a organizării și manifestării materiei vii. Acest nou statut juridic s-ar putea exprima în recunoașterea și garantarea unor măsuri ferme de protecție (inclusiv sub forma unor drepturi) vizând eliminarea actelor de cruzime și rele tratamente inutile, conferirea unei demnități de coexistență lumii animale, asigurarea unei ocrotiri speciale speciilor protejate.

În privința legislației românești actuale, protecția animalelor domestice se reduce la o protecție sanitară, exprimată printr-o serie de reguli și măsuri menite să evite în cele din urmă afectarea sănătății omului, a sănătății publice în general. Așa, de exemplu, art. 310 din Codul penal a înscris la capitolul referitor la infracțiunile contra sănătății publice și infracțiunea de răspândire a bolilor la animale sau plante.

În schimb, animalele sălbatice se bucură de o ocrotire mai largă și mai bine exprimată în norme și reguli juridice, mai ales în urma adaptării noii Legi privind fondul cinegetic și protecția vânatului (nr. 103/1996).

Conform datelor statistice, în prezent sunt identificate în fauna României un număr de 33.802 specii dintre care 33.085 nevertebrate și 717 vertebrate; acestea din urmă cuprind 191 specii de pești din care 9 pe cale de dispariție, 20 specii amfibieni (9 pe cale de dispariție), 30 specii de reptile (dintre care 6 în pericol de dispariție), 364 specii de păsări (312 migratoare) dintre care 2 au dispărut și 6 sunt în pericol de dispariție și 102 mamifere dintre care 2 au dispărut și 2 sunt în pericol de dispariție. Dintre acestea doar 24 de specii de vertebrate sunt supuse ocrotirii totale ca monumente ale naturii.

II. Protecția faunei sălbatice

Din cele mai vechi timpuri, omul a prelevat în mod artificial resurse naturale ale faunei terestre și acvatice. Vânătoarea și pescuitul au constituit, de altfel, multă vreme mijloace esențiale de existență ale speciei umane. Treptat însă, rolul social și regimul juridic al acestor activități s-au modificat și diversificat. Dispariția prădătorilor naturali, recunoașterea din ce în ce mai largă a dreptului la vânătoare și la pescuit, prin afectarea

corespunzătoare a dreptului de proprietate, transformarea vânătorilor și pescarilor într-un grup social influent și reprezentativ al societății de consum, rolul social și de loisir al acestor activități, transformată chiar în sport au creat noi amenințări la adresa fondului cinegetic și piscicol și au generat noi dificultăți activității de protecție și conservare a acestor resurse naturale. Principalele instrumente juridice de atingere a acestor obiective sunt în prezent instituirea unui regim special de administrare și gestionare a fondului cinegetic și fondului piscicol și, respectiv, reglementarea corespunzătoare a dreptului la vânătoare și dreptului la pescuit.

A. Protecția fondului cinegetic.

Regimul juridic al vânatului și vânătorii este stabilit prin **Legea fondului cinegetic și a protecției vânatului** (nr 103/1996). În înțelesul acestui act normativ, animalele sălbatice de interes vânătoresc împreună cu biomurile acestora constituie fondul cinegetic al României (art. 1 din Legea nr. 103/1996). Este vorba de 33 de specii de mamifere și 206 specii de păsări prevăzute în anexele 1 și 2 din actul normativ respectiv.

1. Principiile generale ale regimului juridic al fondului cinegetic.

Regimul juridic al administrării, gestionării și protecției vânatului este dominat de o serie de principii generale care marchează conținutul și finalitățile reglementărilor juridice în domeniu.

1.1 *Fondul cinegetic reprezintă o resursă naturală de interes național și internațional.*

Recunoașterea unui asemenea principiu general prezintă multiple consecințe de ordin juridic dintre care menționăm : a) aplicarea, deopotrivă, a tuturor reglementărilor pertinente cuprinse în legislația internă și documentele internaționale ratificate sau la care România a aderat; b) administrarea și gestionarea acestuia în scopul conservării biodiversității faunei sălbatice, menținerii echilibrului ecologic, exercitării vânătorii și satisfacerii altor cerințe social-economice, cu preeminența primelor două obiective; c) caracterul imperativ, de ordine publică al reglementărilor în materie; d) instituirea unui serviciu public specializat.

1.2. *Vânatul - bun public de interes național.*

Având în vedere similitudinea dintre noțiunea de vânat și elementul material, respectiv animalele sălbatice de interes vânătoresc al fondului cinegetic, acest principiu stabilește regimul de drept civil al fondului cinegetic, în timp ce primul pune accentul pe protecție și este interesat mai ales de biomurile acestora. Astfel, se stabilește că vânatul face parte din domeniul public de interes național și în această calitate se caracterizează prin următoarele : a) prin natură și destinația expresă a legii face parte din categoria bunurilor care trebuie protejate și conservate spre a fi transmise generațiilor viitoare (respectiv utilizate durabil); b) este supus unui regim special, de drept al mediului, în baza căruia este ocrotit și gospodărit în mod durabil; c) aparține patrimoniului natural național; d) se găsește în protejarea și paza autorităților publice.

1.3. Administrarea și gospodărirea durabilă a fondului cinegetic.

Deși nu este expres formulat, acest principiu rezultă în mod indirect din reglementările cuprinse în articolele 3 și 4 ale Legii fondului cinegetic și a protecției vânatului. Semnificațiile sale se desprind din înțelesul noțiunii de utilizare durabilă stabilit de Legea nr. 137/1995, respectiv folosirea resurselor regenerabile într-un mod și o rată care să nu conducă la declinul pe termen lung al acestora, menținând potențialul lor în acord cu necesitățile și aspirațiile generațiilor prezente și viitoare. În acest scop, potrivit legii în materie, fondul cinegetic este decupat în fonduri de vânătoare, ca unități de gospodărire cinegetică. Acestea se constituie pe toate categoriile de teren, indiferent de proprietar, și sunt delimitate încât să asigure o cât mai mare stabilitate vânatului din cuprinsul acestora. Gestionari ai fondurilor de vânătoare sunt : organizațiile vânătorești legal constituite, Regia națională a pădurilor și unitățile de cercetare științifică cu profil cinegetic din România.

1.4. Exercițarea vânătorii în scopul ameliorării calității

Deși ca activitate social-economică vânătoarea se exercită în scop recreativ-sportiv, didactic sau de cercetare științifică acestea trebuie să urmărească, în toate cazurile, ameliorarea calității vânatului (art. 6 din Legea fondului cinegetic și a protecției vânatului).

2. Administrarea și gestionarea fondului cinegetic.

Administrarea fondului cinegetic se realizează de către autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, printr-un organism distinct, specializat în domeniul cinegetic, cu structuri proprii în teritoriu. Administrarea implică o serie de atribuții principale, precum : elaborarea strategiei în domeniu, stabilirea criteriilor de atribuire a dreptului de gestionare în vederea încheierii contractelor de gestionare, aprobarea metodologiei de evaluare a efectivelor de vânat și de calcul al cotelor anuale de recoltă, stabilirea efectivelor optime de vânat și a cotelor anuale de recoltă, organizarea activității de combatere a braconajului, controlul activității cinegetice la toate nivelurile etc. (art. 8 din Legea în materie).

Ca organism de avizare și consultare în domeniul cinegetic s-a înființat Consiliul național de vânătoare.

Gestionarea fondului cinegetic se face pe baza dreptului de gestionare, atribuit de către autoritatea publică centrală, care răspunde de silvicultură prin structurile proprii din teritoriu, în condițiile contractelor de gestionare, pe un termen de minimum 10 ani și cu respectarea dreptului de preemțiune a fostului gestionar.

Fondul cinegetic, delimitat în fonduri de vânătoare, se atribuie după cum urmează: 30 % unităților Regiei naționale a pădurilor, 68% organizațiilor vânătoarești din România și 2% pentru protecția fondului genetic al unor specii valoroase de vânat, precum și pentru unitățile de învățământ și cercetare științifică, cu profil cinegetic.

Conținutul minimal (legal) al contractului de atribuire a dreptului de gestionare este reprezentat de obligațiile principale stipulate în art. 13-15 din Legea fondului cinegetic și a protecției vânatului.

3. Răspunderea civilă pentru pagubele cauzate de vânat.

Răspunderea civilă pentru pagubele cauzate de vânat revine gestionarului fondului de vânătoare, iar pentru cele cauzate de vânatul din speciile strict protejate autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, dar circumstanțială : în măsura în care acestea nu și-au îndeplinit obligațiile privind prevenirea și limitarea daunelor și numai în condițiile în care deținătorul bunurilor astfel prejudiciate face dovada îndeplinirii obligațiilor ce îi revin pentru paza acestora. Este vorba deci de o răspundere bazată pe culpă.

În procesul de intrare în vigoare a legii, un grup de 28 de senatori au sesizat Curtea Constituțională asupra neconstituționalității art.15 alin.2 partea finală, în sensul că prevederile conform cărora răspunderea civilă pentru pagubele cauzate de vânat revine gestionarului fondului de vânătoare sau, după caz, autorității centrale din domeniul silviculturii „numai în condițiile în care deținătorul bunurilor astfel prejudiciate face dovada îndeplinirii obligațiilor ce îi revin pentru paza acestora” este contrară prevederilor art. 41 și art. 135 alin. 1 din Constituție. Astfel, această condiție „i-ar impune proprietarului să asigure paza eficientă a bunurilor expuse la prejudiciu din partea vânatului”, încălcându-se în acest mod art. 41 din Constituție care, în legătură cu garantarea și ocrotirea dreptului de proprietate, nu prevede că „Proprietatea este ocrotită numai dacă proprietarul își îndeplinește obligația de a asigura paza bunurilor sale”, iar art. 135 din legea fundamentală potrivit căruia statul ocrotește proprietatea ar implica „repararea justă a pagubelor cauzate prin distrugerea sau deteriorarea bunurilor care formau obiectul proprietății”.

Prin Decizia nr. 93 din 17 septembrie 1996 Curtea Constituțională a constatat că prevederile art. 15 alin. 2 partea finală din Legea nr. 103/1996 sunt constituționale, sub rezerva următoarelor interpretări. Vânatul este bun public de interes național, astfel încât nu constituie proprietatea deținătorilor de terenuri pe care el se află și nici a gestionarilor fondurilor de vânătoare sau a statului, prin activitatea publică centrală ce răspunde de silvicultură; acesta din urmă, împreună cu ministerul de resort, poate stabili norme privind protecția culturilor agricole, silvice și a animalelor domestice. În virtutea principiului proporționalității, prevăzut de art.49 din Constituție, aceste norme sunt constituționale numai în măsura în care obligațiile pe care le instituie sunt rezonabile. Respectarea normelor de protecție astfel stabilite revine deținătorilor de terenuri atât în virtutea dreptului lor asupra terenurilor pe care le dețin și a pazei materiale pe care o implică acest drept, cât și în considerarea sarcinilor ce le revin, în scopul protecției vânatului. De aceea, neluarea acestor măsuri de către deținătorii terenurilor nu poate avea decât semnificația încălcării unei obligații legale, așa încât paguba produsă este consecința neîndeplinirii din culpă a obligației respective. Deci, proprietarul terenului suportă paguba numai dacă nu a luat, pentru terenul pe care îl deține, măsurile de pază a

proprietății sale împotriva pagubelor ce ar putea fi provocate de vânat, întrucât, fiind consecința culpei sale, despăgubirea nu poate fi pusă în sarcina altuia.

Stabilirea culpei implică și aprecierea asupra posibilităților efective ale proprietarului de a realiza măsurile de pază, deoarece, altminteri, paguba produsă nu-i poate fi imputată.

Referitor la cel de-al doilea motiv de neconstituționalitate, susținerea că ocrotirea proprietății de către stat implică despăgubirea proprietarului pentru paguba cauzată este întemeiată numai dacă, pentru dauna produsă, urmează să răspundă o altă persoană decât proprietarul. În caz contrar, paguba urmează a fi suportată de proprietar, potrivit principiului *res perit domino*. De aceea, neluarea de către proprietar a măsurilor de pază împotriva daunelor ce ar putea fi provocate de vânat nu poate avea altă semnificație decât aceea a asumării de către acesta a riscului producerii pagubelor respective. În asemenea condiții, suportarea de către proprietar a pagubei nu este contrară principiului ocrotirii de către stat a proprietății, prevăzut de art.135 alin. 1, ci consecința încălcării unei sarcini ce îi revine în considerare regimului de protecție a vânatului. Problema stabilirii culpei proprietarului păgubit, precum și, dacă este cazul, a culpei gestionarului fondului de vânătoare sau a autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, este de competență exclusivă a instanței judecătorești, în caz de litigiu. În situația unui asemenea litigiu, dovada îndeplinirii obligațiunilor ce revin acestora este în sarcina lor, potrivit principiului *onus probandi incumbit qui dicit, non qui negat*.

Sub aspectul procedural, despăgubirile se stabilesc la cererea persoanei păgubite, depusă în termen de 3 zile de la data când persoana păgubită a constatat producerea pagubei, de către o comisie compusă din: reprezentantul administrației publice locale, împuternicitul gestionarului fondului de vânătoare și persoana păgubită, care încheie în acest scop un act constatator; în caz de neprezentare a împuternicitului gestionarului fondului de vânătoare, în termen de 48 de ore de la anunțarea sa, constatarea și stabilirea pagubelor se vor face de către reprezentantul administrației publice locale, persoana păgubită și în prezența a doi martori. Fără îndoială, dacă cererea nu este depusă în termenul de 3 zile nu se mai poate recurge la această modalitate de stabilire a despăgubirilor, apelându-se la regulile dreptului comun.

4. Obligațiile deținătorilor de terenuri.

Deținătorii, cu orice titlu, ai terenurilor pe care se arondează fonduri de vânătoare, persoane fizice sau juridice, sunt obligați să permită exercitarea vânătoriei, aplicarea măsurilor de protecție a vânatului, precum și amenajărilor vânătoarești provizorii, fără ca prin acțiunile respective să se dăuneze folosinței de bază a terenurilor. Totodată, acestea sunt obligate să ia măsurile legale pentru protecția vânatului și a mediului său de viață și răspund pentru pagubele produse vânatului prin acțiuni ilicite. Ca o măsură de compensare, pentru îndeplinirea obligațiilor de mai sus deținătorii de terenuri sunt în drept să beneficieze direct, în cazul proprietăților mai mari de 100 hectare și indirect, prin bugetele locale, în cazul proprietăților mai mici de 100 hectare, de 25 % din cuantumul tarifelor de atribuire pe anul în curs.

5. Fondul de protecție a vânatului

Pentru acoperirea cheltuielilor aferente activității cinegetice se constituie **Fondul de protecție a vânatului**, ca fond extrabugetar, administrat de către autoritatea publică centrală ce răspunde de silvicultură, având ca surse de finanțare elementele prevăzute în art. 17 (2) din lege (veniturile realizate din atribuirea gestionării fondurilor de vânătoare, despăgubiri pentru daune aduse fondului cinegetic, donații și sponsorizări ș.a.) și destinațiile stabilite prin art. 17 (3) din același act normativ (acțiunile de refacere a potențialului biogenetic al unor fonduri de vânătoare, organizarea, desfășurarea și stimularea activității de combatere a braconajului, finanțarea de proiecte, studii și cercetări în domeniul cinegetic etc.).

6. Protecția vânatului

Ca acțiune complexă, protecția vânatului presupune două laturi fundamentale : paza acestuia, realizată prin personal de specialitate și inspectori voluntari de vânătoare, și ocrotirea sa în scopul conservării biodiversității faunei sălbatice.

Pentru aceasta sunt prevăzute drept măsuri : vânărea animalelor de interes vânătoresc, inclusiv cele prădătoare numai în limitele cotei de recoltă aprobate; înființarea de crescătorii de vânat destinate populărilor în care se asigură păstrarea caracterului sălbatic și adaptabilității acestuia în condițiile mediului natural; popularea cu specii noi de vânat a fondurilor de vânătoare. De asemenea, în scopul ocrotirii și gospodăririi raționale a vânatului se interzic : popularea fondului de vânătoare cu vânat degenerat, tulburarea în mod nejustificat a liniștii vânatului în perioadele de înmulțire și creștere a puilor, pășunatul în pădurile statului, ținerea în captivitate a animalelor sălbatice etc.

7. Regimul de exercitare a vânătoriei.

Potrivit legii, prin vânătoare, ca acțiune, se înțelege căutarea, stârnirea, urmărirea, hăituirea, rănirea, uciderea sau capturarea vânatului sau orice altă activitate care are ca scop dobândirea acestuia. Pentru ocrotirea fondului cinegetic, vânătoarea este supusă unor condiții de exercitare în privința obiectului său, în sensul că este permisă la speciile de vânat, în condițiile, locurile, în perioadele și cu mijloacele stabilite de lege. Din motive de menținere a biodiversității faunei sălbatice și păstrarea echilibrului ecologic, se pot stabili perioade temporare de restricție sau de extindere a perioadei de vânătoare la unele specii de vânat. În afara perioadei legale de vânătoare se pot vâna și captura specii de vânat, în scopul ameliorării sau reducerii efectivelor acestora în rezervațiile cinegetice naturale, mistreții și vulpile care produc pagube. În afara perioadei legale de vânătoare, vânzarea, cumpărarea și transportul vânatului aflat sub protecție sunt interzise.

7.1. Permisul de vânătoare.

Vânătoarea se exercită numai de către vânători, posesori de permise de vânătoare, vizate anual și de autorizații eliberate de gestionarul fondului de vânătoare.

Permisul de vânătoare este documentul care atestă abilitatea profesională de vânător; se eliberează de organizațiile vânătoarești, legal constituite, solicitanților cu cetățenie română și rezidenților în România, care au împlinit vârsta de 18 ani, au efectuat un an de stagiatură și au absolvit examenul de vânător susținut în fața unei comisii de specialiști constituită la nivel județean, au dreptul la permis de portarmă și nu au fost sancționate, în ultimii trei ani, pentru săvârșirea vreunei contravenții din cele prevăzute de Legea fondului cinegetic și a protecției vânatului. Permisul se retrage și anulează persoanelor care pierd dreptul la permis de portarmă, au săvârșit o contravenție prevăzută de Legea fondului cinegetic și protecției vânatului, refuză să se legitimeze la cererea personalului cu atribuții legale să constate contravenții și infracțiuni în domeniul cinegetic sau care se sustrag controlului acestuia.

7.2. Autorizația de vânătoare eliberată de gestionarul fondului de vânătoare unde urmează să se desfășoare această operație, urmărește prelevarea vânatului numai în limitele cotei de recoltă și cu respectarea reglementărilor tehnice privind organizarea și practicarea vânătorii. De asemenea, legea stabilește o serie de interdicții în scopul exercitării în condiții de etică vânătoarească și de protecție a vânatului, precum : vânătoarea pe alt fond de vânătoare decât cel pe care vânătorul este autorizat să vâneze, vânărea cerbilor, căpriorilor, caprelor negre etc. prin utilizarea altor cartușe decât a celor cu proiectile unice, utilizarea momelilor otrăvitoare sau tranchilizante etc. (art. 32 din lege).

8. Răspunderi și sancțiuni.

Legea fondului cinegetic incriminează infracțiunea de braconaj cu o agravantă când faptele sunt comise în timpul nopții sau de două sau mai multe persoane împreună (art. 34) și alte infracțiuni la regimul vânătorii. Sunt stabilite și sancționate mai multe categorii de contravenții.

B. Protecția fondului piscicol și exercitarea pisciculturii.

Ca lege lata, pescuitul și piscicultura sunt reglementate prin Legea nr. 12/1974, în prezent fiind în curs de elaborare un nou act normativ în materie.

Conform art. 13 din Legea nr. 12/1974, prin pescuit se înțelege prinderea peștelui și a celorlalte viețuitoare acvatice pe bază de autorizație, în locuri, perioade, cu unelte și în dimensiunile prevăzute de lege, în scop industrial, științific sau sportiv. În scopul protecției și dezvoltării faunei acvatice, legea prevede o serie de obligații ce revin agenților economici pe ale căror terenuri sunt situate bazine piscicole, pentru agenții economici care folosesc apa din bazinele piscicole în alte scopuri decât cel piscicol, măsurile ce trebuie întreprinse în zonele unde ecosistemele naturale au fost afectate prin realizarea unor amenajări hidrotehnice sau de îmbunătățiri funciare.

C. Protecția fondului cinegetic și a fondului piscicol din apele de munte

Raporturile juridice, organizatorice, economice și tehnice privind fondul cinegetic și fondul piscicol din apele de munte sunt supuse dispozițiilor Codului silvic (Legea nr.26/1996) și se completează, după caz, cu celelalte dispoziții în materie.

Astfel, potrivit acestui act normativ mamiferele, păsările sălbatice, peștii din apele de munte, precum și alte specii de animale care prin rolul lor ecologic, economic și social constituie avuție de interes național sunt ocrotite de lege (art. 83).

În acest sens, administrarea, ocrotirea, gospodărirea unitară și rațională a fondului cinegetic și a fondului piscicol din apele de munte se asigură de către autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură în care scop acesta:

- emite norme tehnice pentru ocrotirea și gospodărirea fondurilor de vânătoare și a fondurilor piscicole din apele de munte, care sunt obligatorii pentru toți deținătorii acestora, indiferent de forma de proprietate;

- stabilește norme tehnice obligatorii pentru reglarea efectivelor optime de vânat, în special a celor care produc pagube culturilor agricole, unitățile deținătoare ale fondurilor de vânătoare răspunzând de aplicarea acestora și pentru pagubele produse (art. 84 și 85).

Totodată, personalul silvic care răspunde de ocrotirea, selecția și paza vânatului practică vânătoarea, pe fondurile de vânătoare gospodărite de unitățile silvice, pe baza permisului de portarmă și a autorizației de către ocolul silvic care are în gestiune fondul respectiv.

CAPITOLUL XI

Conservarea biodiversității

Secțiunea I: REGIMUL ARIILOR PROTEJATE ȘI AL MONUMENTELOR NATURII

1. Considerații generale

Printre modalitățile frecvent utilizate în vederea protecției și conservării naturii un loc central îl ocupă constituirea de arii protejate și declararea de monumente ale naturii.

Din punct de vedere istoric, prima rezervație naturală din Europa este considerată pădurea Bialowez, proclamată în secolul al XIV-lea de regele Jagello al Poloniei pentru a prezerva bourul, bizonul european și calul sălbatic (tarpanul), specii deja de pe atunci amenințate cu dispariția. Alte rezervații naturale au fost create în secolul al XIX-lea, primul parc național din lume Yellowstone (1872) din Munții Stâncoși (SUA), iar în Europa prima arie protejată de acest gen se constituie în Suedia, în 1909¹²³. Conceptul de arie protejată, în ipostaza de parc național s-a născut în SUA, în secolul al XIX-lea. În contextul pătrunderii tot mai spre vest a imigranților europeni, în căutare de vânat cu blană scumpă, în 1811 un vânător s-a întors din est cu vestea că, undeva în munți a dat peste o zonă complet nelocuită, unde apa țâșnește din pământ, se găsesc cascade uriașe tăiate în roci galbene, se întâlnesc „pereți” de sticlă naturală și multe alte minuni. Luate în derândere la început, aceste afirmații au determinat totuși curiozitatea și, în consecință, s-a organizat o expediție științifică prin care s-au confirmat cele spuse și au fost culese numeroase date și informații de ordin științific. Cert este că, în timpul unei a doua expediții de acest gen, cu ocazia unui foc de tabără, unul dintre participanți a afirmat că asemenea locuri ar trebui protejate față de năvala cuceritorilor a „lumii noi” și acțiunile excesive de exploatare a resurselor naturale. Ideea creării unor arii protejate pentru valoarea lor naturală prindea astfel viață! Și cum cel care o lansase era chiar un membru al Congresului, acesta a pregătit un proiect de lege prin care, votat în 1872, s-a instituit primul parc național din lume Yellowston. Tot în SUA, la sfârșitul secolului al 19-lea, prin legi speciale au fost declarate și alte parcuri naționale, în California și pe coasta de est, pentru ca, în 1906, să se adopte prima lege cu caracter general privind ariile protejate (Antiquities Act). De asemenea, în 1916 a fost creată și prima structură de administrare și gestiune în domeniu, respectiv Serviciul Parcurilor Naționale din SUA. Reacția europeană nu s-a lăsat așteptată. La mijlocul secolului al XIX-lea se afirmă asociațiile de

¹²³ Conceptul de arie protejată, în ipostaza de parc național s-a născut în SUA în secolul al XIX-lea. În contextul pătrunderii tot mai spre vest a imigranților europeni, în căutare de vânat cu blană scumpă, în 1811 un vânător s-a întors din est cu vestea că, undeva în munți a dat peste o zonă complet nelocuită, unde apa țâșnește din pământ, se găsesc cascade uriașe tăiate în roci galbene, se întâlnesc „pereți” de sticlă naturală și multe alte minuni. Luate în derândere la început, aceste afirmații au determinat totuși curiozitatea și, în consecință s-a organizat o expediție științifică prin care s-au confirmat cele spuse și au fost culese numeroase date și informații de ordin științific. Cert este că, în timpul unei a doua expediții de acest gen, cu ocazia unui foc de tabără, unul dintre participanți a afirmat că asemenea locuri ar trebui protejate față de năvala cuceritorilor „lumii noi” și acțiunile excesive de exploatare a resurselor naturale. Ideia creării unor arii protejate pentru valoarea lor naturală prindea astfel viață! Și cum cel care o lansase era chiar un membru al Congresului, acesta a pregătit un proiect de lege prin care, votat în 1872, s-a instituit primul parc național din lume, Yellowston.

voluntari, precum societățile de ocrotire a păsărilor, a pădurii și vânatului și chiar o uniune națională pentru „protecția patriei” în Germania, Societatea ardeleană pentru științele naturii din Sibiu (1850) etc. Ideea însăși de ocrotire nu numai a unor elemente disperate, ci a unui întreg teritoriu bine determinat, cucerește mai întâi țările germanofone (Germania, Austria, Elveția), mai înclinate spre drumeție și natură, iar apoi se extinde treptat asupra întregului continent. La începutul secolului al XX-lea este promulgată în Prusia „Legea împotriva desfigurării zonelor peisagistice excepționale”, iar în Constituția de la Weimar (1919) se arată că monumentele naturii și peisajele trebuie să se bucure de îngrijire și apărare din partea statului. Prima lege de ocrotire propriu-zisă a naturii este considerată în spațiul german cea din 1920, a „statului-liber” Lippe-Detmold, urmată în 1931 de cea a statului Hessen și legea „imperială” pentru ocrotirea naturii. Potrivit unor estimări, în 1990 erau înregistrate în Europa (exclusiv Rusia) circa 1400 zone protejate, care se întindeau pe aproximativ 36,5 milioane ha.

Numărul și suprafața ocupată de ariile protejate variază de la o țară la alta; în Franța acoperă 10% din teritoriul național, în Islanda 72 de situri pe 9,1% din teritoriu, Norvegia cu 5,6% din suprafața protejată ș.a.

Eforturile de armonizare a tehnologiei nu au fost încununate de succes. Totuși, aceste spații protejate se caracterizează în general prin interdicția sau limitarea activităților umane fie prin interzicerea accesului în scopul ca ele să rămână nelocuite și, în măsura posibilă, neperturbate.

I. CATEGORII DE ARII PROTEJATE ÎN DREPTUL COMPARAT

Analiza comparată a legislațiilor naționale în materie indică cinci tipuri frecvente de spații protejate, respectiv:

- **rezervațiile naturale**, supuse, în general, unei reglementări foarte stricte; sunt zone de o frumusețe particulară ori care posedă caracteristici unice sau habitate de floră și faună rare ori amenințate. Obiectul principal este protecția lor, scop în care sunt plasate sub controlul statului și limitele lor nu pot fi modificate decât prin lege. Pe aceste teritorii sunt strict interzise: pescuitul, vânătoarea, exploatarea oricărei resurse ori producerea de vătămări sau tulburări faunei și florei, modificarea configurației solului și poluarea apei;

- **parcurile naționale** reprezintă forma cea mai veche de spații protejate și sunt puse sub controlul statului, limitele lor neputând fi modificate decât prin lege. În cadrul lor, anumite zone pot fi rezervate exclusiv propagării, protecției, conservării și gestiunii vegetației și animalelor sălbatice, precum și protejării siturilor și peisajului. Publicul are acces pentru loisir, iar vânătoarea și pescuitul pot fi permise în anumite condiții;

- **rezervațiile de vânătoare** sunt stabilite pentru conservarea și gestiunea vieții sălbatice și pentru protecția și gestiunea habitatului său; vânătoarea și capturarea animalelor sunt reglementate de către autoritățile rezervației. De asemenea, sunt controlate și pot fi interzise activități precum agricultura ori exploatarea forestieră. Din punct de vedere juridic, asemenea rezervații sunt instituite prin regulamente administrative datorită nevoii unei acțiuni rapide;

- **monumentele naturii** reprezintă zone ori obiecte de o frumusețe particulară ori de o mare valoare istorică ori culturală; este vorba, cel mai adesea, de arbori, formațiuni de roci, căderi de apă etc.;

- **parcurile naturale**, categorie relativ nouă, presupun o zonă care prezintă un interes particular, fără drum, a cărei vegetație nu a fost modificată. Marea majoritate a activităților umane sunt interzise, dar rămân în general deschise pentru drumuri pentru animale și camping, fără a exista terenuri destinate unor campinguri organizate. Vânătoarea și pescuitul pot fi autorizate în anumite zone. În legislația românească întâlnim două categorii generice: aria protejată și monumentul naturii.

Aria protejată - reprezintă o zonă delimitată geografic, cu elemente naturale rare sau în procent ridicat, desemnată sau reglementată și gospodărită în sensul atingerii unor obiective specifice de conservare.

Monument al naturii - sunt specii de plante și animale rare sau periclitate, arbori izolați, formațiuni și structuri geologice de interes deosebit, științific sau peisagistic.

II. CATEGORII UICN DE ARII PROTEJATE

În raport cu caracteristicile biogeografice și funcțiile îndeplinite, ariile protejate au cunoscut mai multe clasificări, atât la nivel internațional, în cadrul Uniunii Internaționale pentru Conservarea Naturii (UICN), cât și prin legislațiile naționale. Fiecare categorie prezintă o formă specială de existență și organizare a naturii, supusă unui regim juridic particular de protecție și administrare.

În cadrul Uniunii internaționale pentru conservarea naturii (UICN) au fost stabilite 10 categorii de arii protejate, respectiv :

I = Rezervații științifice/ rezerve naturale integrale;

II= Parcuri naționale;

III = Monumente naturale/elemente naturale marcante;

IV= Rezervații de conservare a naturii/rezervații naturale divizate/sanctuare de faună.

V= Peisaje terestre ori marine protejate;

VI=Rezervații de resurse naturale;

VII=Rezervații antropologice/regiuni biologice multiple/zone de gestiune a resurselor naturale;

VIII= Regiuni naturale amenajate în scopul utilizării multiple/zone de gestiune a resurselor naturale;

IX=Rezervații ale biosferei;

X=Bunuri (naturale) ale patrimoniului mondial.

În documentele CPNAP și UICN sunt utilizate pentru definirea și caracterizarea acestora o serie de elemente și criterii avute în vedere și în prezentarea de mai jos :

1. Categoriile și trăsături definitorii

a) Categoria I (rezervații științifice / rezervații naturale integrale)

Spațiile din această categorie cuprind ecosisteme remarcabile, elemente ori specii animale și vegetale, prezintă o importanță științifică națională ori sunt reprezentative pentru regiuni naturale particulare. Ele acoperă frecvent ecosisteme ori forme de viață fragile, zone prezentând o diversitate remarcabilă din punct de vedere biologic ori geologic care sunt în particular importante pentru conservarea resurselor genetice. Dimensiunea lor este determinată prin suprafața primită pentru a asigura integritatea teritoriului care permite atingerea obiectivelor de gestiune științifică și de protecție.

Procese naturale putând să se deruleze în absența oricărei intervenții directe a omului, turismul, activitățile de loisir și accesul publicului sunt în general interzise. Aceste procese pot fi fenomene naturale care alterând sistemul ecologic ori elementul fizic la un moment dat, precum incendiile naturale, epidemiile ori infestațiile prin insecte, furtuni, cutremurele, dar excluzând perturbațiile artificiale. Situl are ca funcție educativă de a servi ca subiect de studiu, permițând avansul cunoașterii științifice.

b) Categoria II-a (parcurile naționale)

Un parc național este un teritoriu relativ întins :

- 1) care prezintă unul ori mai multe ecosisteme, în general puțin ori deloc transformate prin exploatare și ocupare umană, ori specii vegetale și animale, situri geomorfologice și habitaturi reprezentând un interes special din punct de vedere științific, educativ și recreativ ori în care există peisaje naturale de mare valoare estetică;
- 2) în care cea mai înaltă autoritate competentă a țării a luat măsuri pentru a împiedica ori elimina pe cât posibil, pe întreaga sa suprafață, această exploatare ori ocupare și pentru a face să fie efectiv respectate entitățile ecologice, geomorfologice ori estetice care au justificat crearea sa și a cărei vizitare este autorizată, sub unele condiții, în scopuri recreative, educative și naturale.

Ca regulă, exploatarea resurselor naturale trebuie să fie interzisă într-un teritoriu care face parte din această categorie. Prin exploatare, se înțeleg activitățile agro-pastorale și miniere, vânătoarea, pescuitul, silvicultura, construcția de lucrări de interes public (transporturi, comunicații, energie etc.) precum și activitățile imobiliare, comerciale ori industriale.

Parcurile naționale trebuie să fie deschise publicului. Pentru a fi denumit parc național în accepția UICN, zonajul acestor spații trebuie să fie modulat după combinațiile următoare :

- zonă de natură sălbatică exclusivă;
- zonă de natură sălbatică, combinată, cu un spațiu natural integral ori un spațiu natural dirijat etc;

- una ori alta, ori amândouă zonele de mai sus, combinate cu o zonă cu vocație turistică/administrativă;
- una ori alta sau amândouă zonele de mai sus, combinate cu una ori mai multe zone clasificate ca zone antropologice, arheologice ori istorice.

c) Categoria a III-a (monumente naturale/elemente naturale marcante)

Această categorie conține, în principiu, unul ori mai multe elemente naturale particulare de importanță națională excepțională care, prin caracterul lor unic ori rar ar trebui să fie protejat. În cel mai bun caz, elementul particular de protejat nu prezintă urmele activității umane.

d) Categoria a IV-a (rezervații de conservare a naturii/rezervații naturale dirijate/sanctuare ale faunei)

Un teritoriu este inclus în aceste categorii atunci când protecția siturilor ori habitatelor particulare este esențială pentru menținerea bunăstării unei faune sedentare ori migratoare de importanță națională ori mondială. Chiar dacă diferite tipuri de teritorii intră în această categorie, acestea vor trebui să aibă ca prim obiectiv protecția naturii; producerea de resurse exploatabile și renovabile poate juca un rol secundar în gestiunea unei arii date.

e) Categoria a V-a (peisaje terestre ori marine protejate)

Sunt două mari tipuri de spații de acest gen : cele al căror peisaj prezintă calități estetice particulare, rezultate din interacțiunea omului și naturii și cele care sunt înainte de toate zone naturale pe care omul le amenajează de o manieră intensivă, în scop de loisir și de turism.

În primul caz, peisajele pot să fie expresia unor forțe culturale, precum cutumele, credințele, organizarea socială, ori elemente fizice precum cele care se exprimă de-a lungul modului de utilizare a solului. Al doilea tip cuprinde frecvent situri naturale ori panoramice situate de-a lungul coastelor, malurilor lacurilor, în regiuni de coline și de munți, de-a lungul văilor și, frecvent, aproape de marile rute turistice ori în jurul centrelor locuite.

f) Categoria a VI-a (rezervații de resurse naturale)

Spațiile din această categorie cuprind zone întinse, relativ izolate și nelocuite, greu accesibile, ori regiuni puțin populate dar asupra cărora se exercită presiuni considerabile de colonizare și utilizare crescândă. Accesul fiind limitat, aceste zone trebuie să fie supuse unui control în funcție de presiunile care se exercită, în direcția locuirii sau utilizării în diverse scopuri.

g) Categoria a VII-a (regiuni biologice naturale / rezervații antropologice)

Regiunile care intră în această categorie se caracterizează prin faptul că influența tehnologiei moderne nu se exercită într-o măsură importantă ori că aceasta nu a fost încorporată în modul de viață tradițional al locuitorilor. Acestea pot să fie închise sau izolate și pot rămâne inaccesibile pe timp îndelungat. Societățile umane care trăiesc aici sunt considerate deosebit de importante pentru menținerea diversității culturale a umanității.

Gestiunea regiunilor este orientată spre menținerea mediului în beneficiul societăților tradiționale în scopul de a asigura perenizarea culturii lor.

h) Categoria a VIII-a (regiuni naturale amenajate în scopul utilizării multiple / zone de gestiune a resurselor naturale)

O arie din această categorie este vastă; ea conține teritorii întinse supuse producției de produse forestiere, apă, pășuni, faună sălbatică, produse marine și la organizarea loisirului în aer liber. Unele părți ale acestor regiuni pot să fie ocupate de om și să fi fost transformate. Aria poate să posede elemente naturale unice ori excepționale de importanță națională sau, în ansamblul său, reprezintă un element ori o regiune de importanță națională ori internațională.

i) Categoria a IX-a (rezervațiile biosferei)

Instituite prin programul Omul și biosfera (MAB) al UNESCO din 1970, aceste rezervații constituie o rețea mondială reprezentativă de modele de gestiune a spațiului, servind atât conservării resurselor și speciilor, cât și satisfacerii nevoilor umane.

Sunt zone protejate care includ habitate reprezentative și prezintă următoarele caracteristici :

- fiecare rezervație conservă elemente caracteristice de ecosisteme aflate în diferite regiuni naturale ale lumii;
- constituie teritorii (terestre, marine, coaste) ce integrează populația și care sunt administrate în vederea atingerii unor obiective ce pornesc de la protecția integrală și până la exploatarea durabilă;

Din punct de vedere al statutului juridic, conceptul de rezervație a biosferei presupune existența a trei zone funcționale (zona centrală, zone tampon și de tranziție), trei funcții de îndeplinit (de conservare, administrare și cercetare-reformare) și existența unei instituții având ca competență administrarea ansamblului rezervației ori cel puțin zona centrală și zonele tampon.

j) Categoria a X-a (bunuri /naturale/ ale patrimoniului mondial)

Sunt reprezentate de : monumentele naturale constituite de formațiuni fizice și biologice sau de grupări de asemenea formațiuni care au o valoare universală excepțională din punct de vedere estetic sau științific, formațiunile geologice și

fiziografice și zonele strict delimitate, constituind habitatul speciilor animale și vegetale amenințate, care au o valoare univesală excepțională din punct de vedere al științei sau conservării, siturile naturale sau zonele naturale strict delimitate, care au o valoare universală excepțională din punct de vedere științific, al conservării sau al frumuseții naturale.

2. Gestiunea ariilor protejate

Toate aceste categorii luate laolaltă pot să fie gerate în cadrul unui sistem național armonizat de arii de conservare. În practică, diversele categorii sunt administrate în general de diferite servicii guvernamentale. Unele categorii sunt administrate de organisme statale, regionale ori chiar de instituții private ori de asociații. Administrarea ariilor amenajate are ca scop utilizarea multiplă, iar categoriile internaționale precum rezervațiile biosferei ori bunurile (naturale) ale patrimoniului mondial necesită frecvent cooperarea mai multor instituții.

Astfel, utilizarea majorității ariilor din categoria I este plasată sub responsabilitatea guvernului central; în unele cazuri protecția pe termen lung este garantată prin măsuri adecvate de salvare și control la care participă guvernul.

Parcurile naturale sunt gestionate de administrații speciale constituite prin acte normative.

Gestiunea monumentelor naturale urmărește prezervarea acestora față de orice perturbații artificiale și aparține organismelor publice-naționale ori de alt nivel - unor administrații proprii ori asociațiilor fără scop lucrativ, important fiind să se asigure protecția pe termen lung a elementelor reprezentative.

În privința categoriei a IV-a rezervații de conservare - aceste teritorii pot fi proprietate de stat ori a altor entități la un nivel mai puțin ridicat, a organizațiilor ori asociațiilor fără scop lucrativ ori persoanelor fizice și grupurilor private, cu condiția să fie aplicate măsuri de salvagardare și control.

Referitor la peisajele terestre ori marine protejate, dacă asemenea teritorii sunt proprietate privată este necesar un control al planificării, în scopul de a asigura perenitatea utilizării teritoriului și modului de viață al locuitorilor săi. Unele forme de ajutor public pot fi necesare pentru ameliorarea condițiilor de viață în vederea menținerii calității peisajului printr-o gestiune corespunzătoare.

În cazul regiunilor biologice, gestiunea este orientată către menținerea mediului în beneficiul societăților tradiționale în scopul de a asigura perenitatea culturii lor.

În cadrul categoriei a VIII-a, formele utilizării multiple a unui teritoriu constituie modul de gestionare a tuturor resurselor renovabile utilizate combinându-le de o manieră ori alta, pentru a răspunde cel mai bine nevoilor țării. Principiul esențial al acestui tip de gestionare este asigurarea menținerii perpetuării productivității globale a resurselor teritoriului în cauză.

Pentru bunurile (naturale) ale patrimoniului mondial, Convenția UNESCO din 16 noiembrie 1972 stabilește în sarcina statelor părți să înființeze pe teritoriul său, în măsura în care nu există, unu sau mai multe servicii de ocrotire, de conservare și de valorificare a

patrimoniului natural, prevăzute cu un personal corespunzător și dispunerii de mijloace care să le permită să îndeplinească obiectivele speciale (art. 5, lit. b).

III. CATEGORII DE ARII PROTEJATE ÎN VIZIUNEA CONSILIULUI EUROPEI

Consiliul Europei a propus, încă din 1973, o terminologie europeană comună pentru zonele protejate, care se bazează pe patru categorii, două fiind zone strict protejate, iar două cu un regim de protecție mai redusă. Conform Rezoluției nr. 73(30) din 26 octombrie 1973 a Comitetului miniștrilor C.E. este vorba de:

Categoria A - bazată pe interesul științific preponderent, cuprinde teritorii (rezervații) protejate în mod absolut, în afara oricărei intervenții umane. Accesul în aceste zone este permis numai cercetătorilor științifici, pe bază de permis special. Interesul major vizează protecția naturii și neamestecul omului în tendința naturală a ecosistemelor, zonele fiind sustrate definitiv activității umane perturbante, fiind atât zone de referință, cât și rezerve biologice potențiale de regenerare și repopulare a zonelor degradate.

Categoria B - cuprinde teritorii în care obiectivul major îl constituie conservarea patrimoniului natural (sol, apă, floră, faună etc.), orice intervenție artificială ce alterează evoluția și compoziția naturii fiind interzisă. Se tolerează anumite activități umane tradiționale, autorizate și cu reglementări severe, care să nu contravină scopului de conservare, dar sunt interzise activități umane noi, moderne; se admit vizitatori, numai cu respectarea strictă a regulamentelor stabilite.

Categoria C - cuprinde zone în care valoarea estetică și culturală, păstrarea echilibrului ecologic și ocrotirea peisajului prezintă un interes incontestabil. Ele admit activități umane tradiționale reglementate și activități noi, moderne cu reglementări noi adaptate. Amenajările recreative sunt permise doar în zonele clar delimitate, în condiții de a fi compatibile cu obiectivele protecției.

Categoria D - grupează teritorii vaste pe care se desfășoară în general activități de loisir de calitate, cu respectarea principiilor de conservare a patrimoniului natural. Pot fi incluse aici sate întregi. Prezintă interes recreativ de repaus și destindere dar și interes cultural, estetic și natural. Circulația autovehiculelor este permisă cu unele restricții în anumite zone. Sunt permise activitățile tradiționale, cât și moderne.

IV. PROPUNERILE COMISIEI UNIUNII EUROPENE

În 1980, Comisia U.E. (CEE) a propus o clasificare a ariilor protejate în 8 categorii, cuprinzând grade diferite de protecție evaluate printr-o scară descrescătoare de la 1 la 8. Acestea sunt:

1. Rezervație naturală integrală este o zonă cu peisaje naturale sau seminaturale cu următoarele caracteristici: o floră, o faună sau elemente geologice deosebite sau o vegetație sau comunități biotice deosebite (are nevoie de o zonă tampon

de protecție când este mică). Vânatul și pescuitul sunt admise numai în scopul protecției unor specii amenințate.

2. Rezervația naturală este o zonă ce cuprinde peisaje naturale sau seminaturale, caracterizată prin floră, faună și valori genetice deosebite, care necesită protecție pentru evitarea dispariției unor specii, inclusiv o zonă tampon, mai ales pentru cele mici. Sunt interzise vânătoarea și pescuitul cu excepția necesității de echilibru. Zona este nelocuită, cu excepția administrației. Accesul e numai pe poteci, fără mașini, sau câini etc.. Regulile sunt cunoscute publicului vizitator. Ele pot îngloba rezervații speciale, de păsări migratoare, de vânat, de repaus, forestiere, etnologie, geomorfologie etc..

3. Parcurile naționale sunt regiuni cu peisaje naturale și seminaturale cu suprafețe mari de cel puțin 1000 ha. Caracteristici:

a) au peisaje naturale deosebit de frumoase, prezintă interes științific pentru siturile geomorfologice, speciile vegetale și animale și au unul sau mai multe ecosisteme transformate de om;

b) autoritățile țării impun eliminarea intervenției umane și respectarea caracteristicilor ecologice, geomorfologice sau estetice.

c) gestionarea parcurilor naționale ține de un singur organism și se realizează în baza unui plan de gestiune;

d) vizitatorii circulă pe itinerare stabilite și cu mijloace stabilite, cu limitări la motorizare;

e) amenajările recreative de masă se autorizează în afara parcului, în vecinătatea sa ele au ca scop informarea și educarea marelui public.

4. Peisaje naturale sau seminaturale (ex. zone umede sau păduri) sunt regiuni cu vegetație naturală sau seminaturală ce prezintă interes peisagistic sau biologic deosebit. Ele pot fi rezervații de vânat, sanctuare, rezervații naturale etc. Zona asigură conservarea naturii, dar și a activităților forestiere, loisir și protecția solurilor contra speculei funciare. Protecția se asigură prin legislația națională sau măsuri de amenajare a teritoriului, cu regulament aprobat de administrația centrală, care este de dorit să-și gestioneze zona. Aceste zone sunt nelocuite sau locuite doar de cei ce le administrează, sunt accesibile pietonal, iar accesul motor este strict reglementat.

5. Peisajul rural protejat este o vastă întindere de terenuri cultivate, cu peisaj seminatural cu caracteristici tradiționale (stufărișuri, heleșteie, râulețe, iazuri etc.). Peisajul este agreabil și poate conține rezervații naturale. Populația se integrează organic în peisaj în sate și orașe mici. Patrimoniul biologic, cultural și estetic este protejat prin reglementări și o gestiune de ansamblu a unui organism central ce reglementează și controlează folosirea terenurilor, extinderea zonelor populate. Activitatea recreativă se plasează cu amenajări în vecinătate sau la periferia zonei.

6. Monumente și situri naturale protejate constituie unități geografice de dimensiuni restrânse, ce prezintă un mare interes din punct de vedere peisagistic, cultural și recreativ. Ele cuprind: vestigiile sau ruinele preistorice și istorice (gorgane, tumuluși, dâmburi funerare etc.); domeniile cu clădiri de mare interes istoric pe o unitate de exploatare veche cu peisaj seminatural și siturile naturale; cascade, formațiuni de roci

interesante care atrag turiști și vizitatori. Dispozițiile legale și de amenajare a teritoriului asigură protecția valorilor.

7. Zone protejate specifice asigură protecția unor resurse; ape de suprafață, apa freatică, calitatea terenurilor agricole sau vegetației contra eroziunii solului și sunt resurse protejate provizoriu prin decizii ale administrației centrale sau locale.

8. Centuri verzi cuprind spații rurale amenajate, parcuri plantate cu arbori și arbuști și care cuprind zone cu oglinzi de apă etc.. Ele servesc drept ecran protector pentru peisajele rurale din vecinătatea aglomerațiilor urbane pentru stoparea urbanizării. Amenajate judicios, ele pot deveni în timp peisaje seminatiale.

V. REGIMUL JURIDIC AL ARIILOR PROTEJATE ȘI MONUMENTELOR NATURII ÎN ROMÂNIA

1. Evoluția reglementărilor în materie

Prima reglementare juridică din România având ca obiect această problematică este **Legea pentru protecția monumentelor naturii nr. 213 din 7 iulie 1930** însoțită de Regulamentul de funcționare a Comisiei pentru ocrotirea monumentelor naturii. Potrivit acestui act normativ, sunt monumente ale naturii acele terenuri care, prin animalele și plantele care trăiesc pe ele, prezintă o deosebită însemnătate științifică sau estetică, precum și toate acelea care, prin frumusețea lor naturală sau interesul științific ce prezintă, sunt demne de a fi conservate și trecute posterității.

Monumentele naturii erau considerate ca având caracter public și supuse unui așa-numit regim de totală cruțare, în temeiul căruia erau ocrotite în privința oricărei schimbări de destinație, înstrăinări, atingeri, stricăciuni, distrugerii ori comerț.

În plus, acestea erau scutite de orice impozit și nu li se aplicau servituți legale care ar fi fost susceptibile să le aducă vreo atingere sau să conducă la schimbarea caracterului de monumente ale naturii.

Nerespectarea regimului de protecție, astfel instituit, atrăgea răspunderea civilă și contravențională. (aceasta din urmă antrenând sancțiunea amenzii și, în caz de recidivă, închisoarea contravențională, în afară de reparația prejudiciului cauzat).

Calitatea de monument al naturii se dobândește prin declarația Comisiei Monumentelor Naturii, sub rezerva aprobării acesteia de către Consiliul de Miniștri.

Legea din 7 iulie 1930 institua, pe lângă Ministerul Agriculturii, o Comisiune a monumentelor naturii, care avea drept atribuții esențiale declararea și inventarierea monumentelor naturii, precum și luarea de măsuri pentru conservarea lor. Printr-o modificare a legii, din 6 aprilie 1933, au fost extinse atribuțiile Comisiei și au fost constituite, alături de ea, ca organe de aplicare a dispozițiilor legale în materie : Biroul central al ocrotirii monumentelor naturii și Biroul științific al ocrotirii monumentelor naturii.

Sub imperiul acestei reglementări, în perioada 1930-1944 au dobândit calitatea de monument al naturii 36 terenuri cu o suprafață de circa 15.000 ha. și au fost trecute sub protecția legii o serie de specii de plante și animale rare sau pe cale de dispariție. În noile condiții socio-politice și economice create în România după al II-lea război mondial, prin

decretul nr. 237 din 18 octombrie 1950, Legea din 1930 a fost abrogată. Se institua de data aceasta, pe lângă Prezidiul Academiei Române, o Comisie pentru ocrotirea monumentelor naturii, având ca atribuții, printre altele, inventarierea monumentelor naturii din România, recomandarea altora pentru a fi luate sub protecție, planificare și supravegherea exploatării științifice a monumentelor naturii, precum și ocrotirea lor, patronarea publicațiilor în materie etc.

Monumentele naturii erau declarate bunuri ale întregului popor, avut obștesc, libere de orice sarcini și servituți (art. 5) și dobândeau această calitate prin recomandarea Comisiei aprobată de Consiliul de Miniștri.

La nivel local, măsurile de administrare și ocrotire a monumentelor naturii, organizarea personalului științific și tehnic necesar, precum și a corpului de paznici intrau în sarcina consiliilor populare județene.

Prin H.C.M. nr. 518/1954, comitetele executive ale consiliilor populare județene erau împuternicite să adopte măsuri provizorii pentru ocrotirea faunei, florei ș.a. aflate pe teritoriile propuse spre a dobândi calitatea de monument al naturii și să prevină executarea anumitor lucrări care ar putea prejudicia integritatea acestor obiective naturale.

Legea nr. 9/1973 privind protecția mediului înconjurător a introdus un regim mai diversificat și mai complex de instituire și protecție în domeniu. Potrivit prevederilor sale, puteau fi declarate rezervații ori monumente ale naturii și făceau obiect de protecție în această calitate acele zone de terenuri și de ape, precum și acele obiective naturale, distincte, care se impun a fi conservate și transmise generațiilor viitoare datorită importanței lor științifice, estetice sau rarității. Legea a instituit 6 categorii de arii protejate :

- a) parcuri naționale, care cuprind suprafețe de teren și de ape ce păstrează nemodificat cadrul natural cu flora și fauna sa, destinate cercetării științifice, recreației și turismului;
- b) parcuri naturale, care cuprind suprafețe de teren în care se urmărește menținerea peisajului natural existent și a folosințelor actuale, cu posibilități de restrângere a acestor folosințe în viitor;
- c) rezervații naturale, ce cuprind suprafețe de teren și de ape destinate conservării unor medii de viață caracteristice și care pot fi de interes ecologic, botanic, forestier, paleontologic, geologic, speologic, limnologic, marin sau mixt;
- d) rezervații științifice, ce includ suprafețe de teren și de ape de întinderi variate, destinate cercetărilor științifice de specialitate și conservării fondului genetic autohton;
- e) rezervații peisagistice, în care sunt cuprinse asociații de vegetație sau forme de relief de mare valoare estetică, prin a căror conservare se urmărește integritatea frumuseților naturale;
- f) monumente ale naturii, reprezentând asociații sau specii de plante și de animale rare sau pe cale de dispariție, arbori seculari, fenomene geologice unice - peșteri, martori de eroziune, chei, cursuri de apă, cascade și altele

asemenea - precum și locuri fosilifere situate în afara sau în interiorul perimetrelor protejate.

Ca regulă cu valoare generală, în cuprinsul rezervațiilor sau asupra monumentelor naturii se interzicea desfășurarea oricărei activități ce poate duce la degradarea sau modificarea aspectului inițial al peisajului, al componenței faunei și florei sau al echilibrului ecologic, în afară de cazurile în care organul prevăzut de lege va aproba, în mod excepțional și în baza unor cercetări de specialitate, exercitarea unor astfel de activități (art. 32 din Legea nr. 9/1973).

În afară de aceasta, nu sunt instituite măsuri speciale de protecție și conservare a diverselor categorii de arii protejate ori servicii adecvate de administrare.

Calitatea de rezervație sau monument al naturii se atribuia de Consiliul de Stat pentru parcurile naționale, parcurile naturale și rezervațiile naturale și de guvern pentru rezervațiile științifice, rezervațiile peisagistice și monumente ale naturii, la propunerea Academiei Române. Propunerea de atribuire sau retragere a acestei calități trebuie să fie fundamentată prin cercetări științifice de specialitate, efectuate de Academie sau de alte instituții competente solicitate de aceasta și avizată de organul prevăzut de lege.

După 1990, prin ordin al Ministerului Apelor Pădurilor și Mediului Înconjurător (nr. 7 din 27 ianuarie 1990) s-au înființat 13 parcuri naționale, act evident ilegal, prin lipsă de competență în materie. De asemenea, printr-o interpretare abuzivă a dispozițiilor art. 59, lit. c din Legea administrației publice locale (nr. 69/1991) care prevăd, între atribuțiile consiliilor județene și pe aceea de a analiza propunerile făcute de comune și orașe pentru refacerea și protecția mediului înconjurător prin hotărâri ale acestor organisme, au fost declarate arii protejate (rezervații naturale, monumente ale naturii etc) numeroase zone din țară. În prezent, în țara noastră există 564 de arii protejate, respectiv: 3 rezervații ale biosferei (Delta Dunării, Retezat, Rodna), 12 parcuri naționale, 44 rezervații științifice, 373 rezervații de conservare a naturii și 132 monumente naturale.

2. Regimul juridic general al ariilor protejate

Legea protecției mediului nr.137 / 1995 se mărginește să stabilească regimul general al ariilor protejate și al monumentelor naturii, urmând ca, ulterior, printr-o lege specială să se precizeze tipologia și regimurile specifice de administrație și ocrotire.

Astfel, potrivit acestui act normativ, menținerea și dezvoltarea rețelei naționale de arii protejate și monumente ale naturii are drept scop conservarea unor habitate naturale, a biodiversității care definesc cadrul biogeografic al țării, precum și a structurilor și formațiunilor naturale cu valoare științifică și peisagistică.

Legea face o anumită ierarhizare a acestora, în raport cu interesul internațional, național și local, pe care îl reprezintă. Așa, de exemplu, rezervațiile biosferei ori elementele patrimoniului natural mondial sunt de interes internațional, parcurile naționale, așa cum le indică și denumirea, de interes național etc. Ele se declară, în raport cu o asemenea ierarhizare, prin lege sau alte acte normative, inclusiv prin amenajamentele silvice; de asemenea, sub raportul amplasamentului tehnico-juridic și evidenței generale sunt evidențiate în planurile de urbanism și de amenajare a teritoriului, aprobate conform legii.

Se consacră instituția ocrotirii provizorii, măsură care poate fi dispusă de autoritățile administrației publice locale, la solicitarea agenților pentru protecția mediului, a unor organizații neguvernamentale, persoane fizice sau juridice, pe baza documentației avizate de Academia Română, în vederea declarării, ca arii protejate sau monumente ale naturii, a anumitelor obiective care justifică o asemenea măsură.

În afară de această competență, autoritățile administrației publice locale asigură informarea agenților economici, populației și turiștilor cu privire la existența în zonă a ariilor protejate și a monumentelor naturii, la semnificația lor, la regulile și restricțiile stabilite, precum și la sancțiunile aplicabile pentru nerespectarea statutului acestora.

Autoritatea centrală pentru protecția mediului organizează rețeaua de supraveghere, de pază a ariilor protejate și a monumentelor naturii, elaborează, editează, ține la zi și difuzează Catalogul ariilor protejate și al monumentelor naturii, precum și Cartea roșie a speciilor de plante și animale din România.

Deținătorii de suprafețe terestre sau acvatice limitrofe monumentelor naturii protejate, sau pe ale căror terenuri s-au identificat elemente susceptibile de a fi ocrotite sunt obligați să respecte statutul acestora pentru a asigura transmiterea lor generațiilor viitoare.

În sfârșit, culegerea și comercializarea plantelor, capturarea prin orice mijloace deținerea și comercializarea animalelor declarate monumente ale naturii, precum și dislocarea, deținerea și comercializarea unor piese mineralogice, speologice și paleontologice, provenite din locuri declarate monumente ale naturii sunt interzise.

De asemenea, introducerea pe teritoriul țării, cu excepția cazurilor prevăzute de lege, de culturi de microorganisme, plante și animale vii, fără acordul eliberat de autoritatea centrală pentru protecția mediului, cu consultarea Academiei Române, este interzisă.

Totodată, introducerea pe teritoriul țării, cu excepția cazurilor prevăzute de lege, de culturi de microorganisme, plante și animale vii, fără acordul eliberat de autoritatea centrală de mediu este interzisă.

Sub raportul gestiunii, aceasta poate fi realizată, de regulă, prin structuri publice stabilite de lege și indicate prin actul normativ de acordare a calității de arie protejată. În mod excepțional, suprafețele terestre și acvatice supuse unui regim de conservare ca habitate naturale pot fi gestionate de deținătorii legali „numai în cazul când aceștia se angajează să aplice măsurile de conservare stabilite de autoritatea centrală pentru protecția mediului”. Având în vedere consecințele de ordin economic pe care le implică aplicarea acestor măsuri, deținătorii cu orice titlu ai acestor suprafețe beneficiază de o serie de facilități, precum scutirea de impozit, acordarea de compensații în raport cu valoarea lucrărilor de refacere întreprinse.

3. Procedura de autorizare a activităților de recoltare, capturare și achiziție a plantelor și animalelor din flora și fauna sălbatică din România în scopul comercializării

Prin Ordinul nr. 201 din 14 martie 1997 al Ministrului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului s-a aprobat procedura de autorizare a activităților de recoltare,

capturare și achiziție a plantelor și animalelor din flora și fauna sălbatică, de pe teritoriul țării, în scopul comercializării pe piața internă sau la export. Ca regulă generală, recoltarea, capturarea și achiziția plantelor și animalelor din flora și fauna sălbatică, terestră și acvatică, sau a unor părți sau produse ale acestora, în scopul comercializării și comercializarea lor, în stare vie, proaspătă sau prelucrată, pe piața internă sau la export, se pot organiza și desfășura numai de către persoane fizice sau juridice autorizate.

Astfel, persoanele fizice trebuie să solicite și să dețină autorizația de mediu, care se eliberează de către agenția de protecție a mediului din județul pe raza căruia organizează și desfășoară activitățile de recoltare, capturare, achiziție și comercializare, iar persoanele juridice trebuie să solicite și să dețină avizul Comisiei pentru Ocrotirea Monumentelor Naturii din cadrul Academiei Române, după care solicită autorizația de mediu agenției județene competente teritorial.

Exportul de plante și animale din flora și fauna sălbatică în stare vie, proaspătă sau prelucrată presupune acordul de mediu pentru export, eliberat de Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului pentru toate cazurile în care obiectul exportului îl constituie specii de plante și animale sălbatice nerestricționate la comerț prin Convenția CITES.

Aceste avize, autorizații și acorduri de mediu se eliberează pentru perioade limitate de cel mult un an.

Avizul Comisiei pentru Ocrotirea Monumentelor Naturii din cadrul Academiei Române se eliberează numai pe baza studiilor de evaluare a stării resurselor biologice din flora și fauna sălbatică, efectuate de echipe de specialiști și nu se emite dacă nu există date despre starea acestor resurse sau dacă acestea arată o evoluție negativă, cauzată de supraexploatare sau de alți factori.

De la aceste operațiuni sunt interzise: recoltarea, capturarea și achiziția plantelor și animalelor declarate monumente ale naturii, cele endemice, rare sau aflate în pericol de dispariție, a celor aflate în perimetrul zonelor cu regim de protecție ecologică integrală din rezervații naturale, rezervații științifice, parcuri naturale și naționale etc..

SECȚIUNEA a II-a

REGIMUL DE PROTECȚIE ȘI CONSERVARE A REZERVAȚIEI BIOSFEREI „DELTA DUNĂRII”

Delta Dunării este cea mai mare și mai puțin afectată zonă umedă a Europei, constituind o regiune de importanță internațională¹²⁴. Ea este, în același timp, deosebit de

¹²⁴ Delta Dunării se întinde pe o suprafață totală de 560.000 ha. (din care peste 441.000 ha. în România și restul în Ucraina), respectiv 400 de lacuri cu apă dulce, întinse stufării, păduri de sălcii, stejar și frasin, dune de nisip, un mozaic de biotopi care adăpostește o remarcabilă diversitate de forme de viață sălbatică, constituind astfel o importantă zonă a biodiversității. Apele ei găzduiesc peste 75 de specii de pești (inclusiv sturioni), aici se găsesc formațiuni unice de stejari, crescute pe vechi plaje, care, împreună cu stepele adiacente, adăpostesc multe specii de plante și animale. Numeroase specii de păsări pe cale de dispariție se mai întâlnesc încă în Deltă, precum: cormoranul pitic, gâsca cu pieptul roșu, pelicanii dalmatieni etc. Un „inventar” complet arată că aici viețuiesc 5000 de specii de plante și animale, 19 dintre ele cu caracter de

fragilă, mediul deltaic fiind supus, în ultimele decenii, unei degradări grave, ca urmare a supradezvoltării navigației, exploatării neraționale a resurselor piscicole, agriculturii și operațiunilor de regularizare, poluării sub diferite forme. Într-o asemenea situație, în ultimii ani s-au adoptat o serie de măsuri, inclusiv legislative, vizând oprirea proceselor de degradare a patrimoniului natural al Deltei și reconstituirea sa ecologică. Rezultatul principal îl reprezintă, din acest punct de vedere, constituirea Rezervației biosferei Delta Dunării, cu un statut juridic complex, menit să asigure gestionarea corespunzătoare și dezvoltarea durabilă a resurselor naturale ale zonei.

1. Evoluția reglementărilor vizând protecția și conservarea Deltei Dunării.

Prin Decretul nr. 103 din 7 februarie 1990 au fost sistate lucrările de aplicare a programului de amenajare și exploatare integrală a Deltei Dunării și s-a abrogat Decretul nr. 92/1983, precum și oricare activități care ar afecta mediul deltaic. Totodată, s-a prevăzut elaborarea unui studiu din care să rezulte măsurile necesare pentru utilizarea economică a teritoriului zonei, în condiții de redresare și menținere a echilibrului ecologic. Prin Decretul nr. 187/1990, România a aderat la Convenția privind patrimoniul mondial, cultural și natural, adoptată de Conferința generală a UNESCO la 16 noiembrie 1972, iar Delta Dunării a fost înscrisă pe lista patrimoniului mondial, în decembrie 1991, fiind declarată rezervație a biosferei. Reflectând asemenea evoluții, prin hotărârea guvernului nr. 983/1990 (privind organizarea și funcționarea Ministerului Mediului), pentru îndrumarea și controlul întregii activități științifice, de turism și agrement din deltă s-a înființat Administrația Rezervației Delta Dunării, instituție cu personalitate juridică în subordinea ministerului Mediului. Un pas important în stabilirea noului regim de protecție și conservare a mediului deltaic l-a constituit aderarea României, prin Legea nr. 5/1991, la Convenția asupra zonelor umede, de importanță internațională, în special ca habitat al păsărilor acvatice (încheiată la Ramsar, la 2 februarie 1971), și înscrierea Deltei Dunării (în mai 1991) pe lista aferentă acestei Convenții¹²⁵. Toate aceste reglementări au stabilit un ansamblu de reguli internaționale aplicabile Deltei Dunării, completate cu prevederi legislative de ordin intern.

2. Reglementările internaționale privind protecția și conservarea Deltei Dunării

Cele două convenții internaționale (respectiv Convenția UNESCO și cea de la Ramsar) stabilesc un regim general de protecție, la nivel național și internațional.

unicat; 3400 sunt specii de animale, numărul cel mai mare - 2223 - revenind insectelor, iar cel mai admirat fiind grupul păsărilor cu 300 de specii; 184 de specii de păsări sunt strict protejate.

¹²⁵ În plus, România a semnat, la 5 iunie 1992, Convenția asupra biodiversității, iar prin Legea nr. 13/1993 a ratificat Convenția privind conservarea vieții sălbatice și habitatelor naturale din Europa, adoptată la Berna, la 19 septembrie 1979. Asupra regimului juridic al Deltei Dunării a se vedea și Mircea Duțu, **Regimul juridic de protecție și conservare a Rezervației Biosferei Delta Dunării**, în revista „Dreptul” nr. 5-6/1994, p. 68-74.

2.1. Protecția Deltei Dunării, ca obiectiv al patrimoniului mondial

Primul principiu consacrat de Convenția UNESCO din 1972 este acela care stabilește obligația tuturor statelor de a proteja bunurile naturale și culturale excepționale care, privite în mod colectiv, aparțin întregii umanități și angajamentul de a nu lua nici o măsură susceptibilă de a prejudicia direct ori indirect acest patrimoniu.

Dispozițiile Convenției încearcă o conciliere cât mai bună posibilă între principiile suveranității și integrității teritoriale și necesitatea unei intervenții pe calea cooperării internaționale. Astfel, pe de o parte, ea stabilește clar că guvernele naționale sunt responsabile de protecția siturilor, patrimoniului mondial aflat sub jurisdicția lor, iar pe de alta le impune să concluzeze în acest sens. Bunurile naturale care fac parte din patrimoniul mondial rămân supuse legislației statului competent teritorial, în ce privește proprietatea, în sensul că acestea vor continua să aparțină entităților publice, private ori particularilor. Acest stat are competența de a identifica și delimita diferitele bunuri care să fie înscrise pe lista patrimoniului natural mondial supus protecției. Făcând acest lucru în privința Deltei Dunării, statul român a subscris și obligațiilor de a adopta o politică generală prin care să confere acestuia o funcție în viața colectivă și preocupările de protecție a mediului să fie integrate în programele de dezvoltare economico-socială¹²⁶.

Măsuri juridice, științifice, tehnice, administrative și financiare și, în special, existența și funcționarea unor servicii speciale trebuie să asigure conservarea, valorificarea și, eventual, refacerea acestui patrimoniu (art. 5). Statele trebuie să trimită periodic rapoarte asupra măsurilor pe care le-au întreprins în acest sens, unui comitet special creat de Convenție (ast. 29).

Pe de altă parte, comunitatea internațională exercită o influență efectivă, prin intermediul UNESCO, ca autoritate morală și de acordare de asistență tehnică și financiară.

Așa se face că documentul a instituit un sistem de cooperare internațională pentru a ajuta statele sărace în eforturile lor de a asigura o protecție corespunzătoare elementelor naturale reprezentative. În acest sens, a fost creat un Comitet interguvernamental al patrimoniului mondial cultural și natural, care, pe baza criteriilor pe care le stabilește el însuși, dar prin consimțământul statelor competente teritorial, întocmește o listă a patrimoniului mondial și o alta a patrimoniului mondial în pericol. Tot Comitetul este cel care studiază și decide în privința cererilor de asistență internațională pentru protecția, conservarea, valorificarea ori reanimarea elementelor de patrimoniu.

În ansamblul său, Convenția UNESCO consacră principiul conform căruia bunurile naturale care privesc întreaga omenire trebuie să fie conservate în interesul umanității și că un proces de asistență internațională trebuie să ajute statele aflate în

¹²⁶ Pentru o prezentare generală a celor două convenții a se vedea: Al. Kiss, *Droit international de l'environnement*, Ed. Pedone, Paris, 1989, p. 216; M. Duțu, *Dreptul mediului*, Editura GAMIAN, București, 1993, p. 181-187; C. Cameron, *Caractéristiques positives et faiblesse de la Convention du patrimoine naturel*, în revista „Nature Ressources” nr. 3/1992, p. 18-21.

nevoie, competente din punct de vedere teritorial și care sunt un fel de depozitar al bunurilor care fac parte din patrimoniul universal.

De altfel, trebuie subliniat faptul că, respectând întocmai independența de jurisdicție a fiecărui stat, Convenția încurajează statele părți în a se angaja pentru respectarea acestui patrimoniu și deschide perspective acțiunii internaționale.

În sfârșit, Convenția privind patrimoniul mondial este singurul tratat cu vocație universală privind conservarea unui patrimoniu cultural și natural aparținând întregii umanități.

2.2. Protecția Deltei Dunării ca zonă umedă de importanță internațională.

Ca resurse de mare valoare economică, culturală, științifică și recreativă, cele peste 300 zone umede înscrise pe lista Ramsar, printre care și Delta Dunării, se bucură de un regim național și internațional special de protecție și conservare.

Convenția din 1971¹²⁷ stabilește pentru statele părți, în primul rând, cerința de a elabora și aplica planurile lor de amenajare, astfel încât să se favorizeze conservarea acestor zone și să asigure utilizarea rațională a resurselor lor (art. 3). Conservarea trebuie să fie promovată prin crearea de rezervații naturale în zonele umede, acestea fiind sau nu înscrise pe listă și prin realizarea supravegherii adecvate a stării acestora (art. 4).

Gestiunea rațională presupune măsuri legislative și administrative în vederea asigurării creșterii efectivelor la populațiile de păsări acvatice, protejării faunei și florei și a habitatelor naturale din zonă.

Orice reducere a suprafeței unei zone umede trebuie să fie compensată prin crearea de noi rezervații naturale.

Totodată, documentul consacră convenția statelor semnatare de a-și coordona politicile lor de conservare.

De asemenea, este stipulată obligația de a coopera pentru statele care împart aceleași zone umede, bazine hidrografice ori aceleași populații de animale din zonele umede, ca, de exemplu, păsările de apă migratoare.

2.3. Conceptul de rezervație a biosferei

Conceptul de rezervație a biosferei a fost introdus de Consiliul internațional de coordonare al Programului „Omul și Biosfera” (M.A.B.) din cadrul UNESCO, în anul 1970. Scopul declarat al acestuia l-a constituit stabilirea unei serii de arii protejate, legate între ele printr-o rețea de coordonare internațională, având ca obiectiv demonstrarea beneficiilor conservării pentru societate și procesul de dezvoltare. Acest obiectiv urma să fie atins prin elaborarea unui management de cooperare și gestiune a acestor zone, dezvoltarea unui sistem de monitoring, participarea colectivităților locale și informarea și educația ecologică.

Totodată, în 1988, Consiliul MAB a relevat o serie de schimbări care să fie operate în vederea modernizării conceptului și sprijinirii aplicării sale din punct de vedere financiar. La rândul său, Conferința UNESCO a adoptat în 1991 o rezoluție prin care cere

¹²⁷ Intrată în vigoare în 1975; a fost amendată în 1987 pentru a permite stabilirea unei structuri administrative formate dintr-un comitet permanent și un secretariat.

consolidarea statutului juridic al rezervației biosferei, iar în 1995 s-a adoptat Strategia de la Sevilla privind dezvoltarea rezervațiilor biosferei în contextul secolului XXI.

Prima rezervație a biosferei a fost desemnată în 1976, în prezent numărul acestora depășind 230, în circa 75 de țări. Printr-o decizie din 10 ianuarie 1980 a directorului general al UNESCO, Parcul Național Retezat și rezervațiile științifice Pietrosul Mare (Munții Rodnei) și Roșca-Letea (Delta Dunării) au fost înscrise în rețeaua internațională a rezervațiilor biosferei, fără însă ca pe plan intern să se instituie un regim juridico-instituțional adecvat.

Potrivit Cadrului statutar al Rețelei mondiale a rezervațiilor biosferei acestea sunt definite ca „arii cuprinzând ecosisteme ori o combinație de ecosisteme terestre și de coastă/marine, recunoscute la nivel internațional în cadrul Programului UNESCO „Omul și Biosfera”. Pentru acest statut rezervațiile sunt propuse de către guvernele naționale, fiecare dintre ele trebuind să răspundă la un minimum de criterii și să îndeplinească un minimum de condiții înainte de a fi admise în rețea.

Astfel, rezervațiile biosferei sunt menite să îndeplinească trei funcții complementare: o funcție de conservare, pentru a prezerva resursele genetice, speciile, ecosistemele și peisajele; o funcție de dezvoltare, pentru a încuraja o dezvoltare economică și umană durabilă; și o funcție de suport logistic, pentru a susține și încuraja activitățile de cercetare, de educație, de formare și de supraveghere continuă, în relație cu activitățile de interes local, național și global, vizând conservarea și dezvoltarea durabile.

Fiecare rezervație trebuie să cuprindă trei elemente. Una sau mai multe zone centrale, care beneficiază de o protecție integrală, pe termen lung, și care permite conservarea biodiversității, supravegherea ecosistemelor mai puțin perturbate și de a desfășura activități de cercetare, informare, educație ecologică. O zonă tampon, bine identificată, care, în mod normal, înconjoară ariile centrale, utilizată pentru activitățile de cooperare compatibile cu practici ecologice viabile, inclusiv ecoeducație, loisin, ecoturism și cercetare aplicată și fundamentală. În sfârșit, o zonă de tranziție flexibilă (ori arie de cooperare), care poate cuprinde un anumit număr de activități agricole, așezări umane etc. compatibile cu dezvoltarea durabilă a resurselor regiunii. Aceste trei zone, chiar dacă au fost concepute inițial precum o serie de cercuri concentrice, sunt aplicate în practică sub forme foarte variate, din nevoia adaptării la condițiile și prioritățile locale. De altfel, una dintre marile virtuți ale conceptului de rezervație a biosferei rezidă în flexibilitatea și creativitatea cu care acesta este transpus în practică.

În conținutul lor, un mare număr de rezervații cuprind arii protejate sub diferite regimuri: parcuri naționale, rezervații naturale ș.a. și/ori situri recunoscute la nivel internațional: obiective ale Patrimoniului mondial, ori zone umede Ramsar. În privința regimului proprietății, în marea majoritate a cazurilor ariile centrale aparțin domeniului public, iar zonele tampon și cele de tranziție particularilor ori comunităților locale. Adesea, statutul de rezervații a biosferei este stabilit prin lege.

3. Legea privind constituirea Rezervației Biosferei Delta Dunării.

În realizarea angajamentelor internaționale și pentru instituirea unui regim adecvat de protecție și conservare a Deltei Dunării a fost elaborată și adoptată de Parlament o lege

specială, respectiv Legea nr. 82/1993, privind constituirea Rezervației Biosferei Delta Dunării¹²⁸.

Actul legislativ cuprinde trei mari categorii de dispoziții:

- a) referitoare la regimul general și special de protecție;
- b) cu caracter instituțional și de autorizare și
- c) sancțiuni

Preluând elemente din convențiile de la Ramsar și UNESCO, legea definește rezervația biosferei ca zona geografică cu suprafețele de uscat și de ape, inclusiv terenuri aflate permanent sub ape, în care există elemente și formațiuni fizico-geografice, specii de plante și animale care îi conferă o importanță biogeografică, ecologică și estetică deosebită, cu valoare de patrimoniu natural național și universal, fiind supusă unui regim special de administrare în scopul protecției și conservării acesteia, prin dezvoltarea așezărilor umane și organizarea activităților economice în corelare cu capacitatea de suport a mediului deltaic și a resurselor sale naturale¹²⁹ (art. 2).

Definiția legală surprinde, ca elemente esențiale, calitatea de patrimoniu natural mondial și de zonă umedă de importanță internațională, supusă unui regim de protecție și conservare, bazat mai ales pe promovarea unui tip de dezvoltare durabilă.

3.1. Zonele de protecție ale Rezervației

Protecția și conservarea teritoriului Rezervației se fac în mod diferențiat, în funcție de elementele naturale supuse ocrotirii. Astfel, conform legii, sunt delimitate trei zone funcționale¹³⁰:

- a) zone cu regim de protecție integrală;
- b) zone tampon cu regim diferențiat de protecție, în care se pot desfășura unele activități umane, precum și zone de reconstrucție ecologică;
- c) zone economice, în care se pot desfășura activități economice tradiționale (art. 3).

Regimul specific, cu precizarea măsurilor concrete de protecție și conservare al fiecărei zone a fost stabilit prin statutul Rezervației.

În acest sens, o deosebită importanță o reprezintă distincția între cele trei zone care trebuie să le cuprindă, în principiu, fiecare rezervație a biosferei și zonele prevăzute de legislațiile naționale în materie de zone protejate. Așa, de exemplu, expresia zonă tampon poate fi utilizată în două sensuri diferite, după cum este vorba de o zonă tampon a

¹²⁸ Publicată în Monitorul oficial al României, partea II, nr. 283 din 7 decembrie 1993; modificată și completată prin Legea nr.69/1996.

¹²⁹ Din punct de vedere fizico-geografic, rezervația cuprinde: Delta Dunării, sărăturile Murighiol-Plopu, complexul lagunar Razim-Sinoe, Dunărea maritimă până la Cotul Pisicii, sectorul Isaccea-Tulcea cu zona inundabilă, litoralul Mării Negre de la Brațul Chilia până la Capul Midia, apele maritime interioare și marea teritorială, până la izobata de 20 m inclusiv. Limita continentală a rezervației este reprezentată de contactul Podișului dobrogean cu zonele umede și palustre.

¹³⁰ Delimitate prin Hotărârea Guvernului României nr. 248/1994, conform art. 9 din lege. Prin acest act normativ, sunt delimitate 18 zone cu regim de protecție integrală, cu o suprafață de 50600 ha., 13 zone tampon cu o întindere pe 233300 ha. și zone economice, cuprinzând suprafețe amenajate în diverse scopuri și cele din regim liber de inundații (reprezentând 306.100 ha, din care 11.425 ha de reconstrucție ecologică).

rezervației biosferei ori de cea a zonei protejate care constituie zona sa centrală. Or, se știe că limitele acestor zone nu coincid.

Legea stabilește regula că zonele cu regim de protecție integrală sunt protejate, în mod obligatoriu, de zone tampon.

3.2. *Regimul de administrare*

Pentru aplicarea regimului general de protecție și conservare a Rezervației Biosferei Deltei Dunării și administrarea patrimoniului natural din domeniul public de interes național, prin lege s-a înființat Administrația Rezervației, ca instituție publică cu personalitate juridică, cu sediul în municipiul Tulcea, în subordinea Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului (art. 4)¹³¹. Din punct de vedere structural, Administrația este condusă de Consiliul științific (cu rol deliberativ, adoptând hotărâri în domeniile fundamentale ale Rezervației) și Colegiul executiv (ca organ de aplicare a hotărârilor Consiliului științific), având ambele, ca președinte, pe guvernator.

Având în vedere importanța deosebită a participării reprezentanților colectivităților locale la adoptarea deciziilor privind teritoriul rezervației, prevederile legii în sensul că din Consiliu științific fac parte și 3 personalități din teritoriu, propuse de Consiliul județean Tulcea, sunt insuficiente.

Practica internațională relevă că, de obicei, alături de administrația propriu-zisă, se apelează la organisme consultative, formate din specialiști, reprezentanți ai populației locale, organizațiile neguvernamentale etc., competente să emită o serie de avize.

Tot în componența Administrației Rezervației, funcționează Corpul de inspecție și pază, având ca funcție realizarea supravegherii întregului teritoriu al Rezervației și sancționarea nerespectării măsurilor de protecție stabilite în statutul acesteia.

3.3. *Atribuțiile Administrației Rezervației Biosferei Delta Dunării*

Conform legii de constituire, Administrația biosferei îndeplinește 2 mari categorii de atribuții: de administrare a patrimoniului natural din domeniul public de interes național al Rezervației și, respectiv, cele de refacere și protecție a unităților fizico-geografice ale acesteia.

3.3.1. *Atribuțiile de administrare*

Potrivit art. 10 al actului normativ, suprafețele terestre și acvatice, inclusiv terenurile aflate permanent sub apă, care intră în componența Rezervației, împreună cu resursele naturale pe care le generează, cu excepția terenurilor care formează obiectul

¹³¹ Anterior, prin Hotărârea Guvernului nr. 983/1990 privind organizarea și funcționarea Ministerului Mediului, pentru coordonarea și controlul întregii activități științifice, de turism și agrement în Delta, a fost creată Administrația Deltei Dunării, rezervație a biosferei, instituție cu personalitate juridică în subordinea Ministerului Mediului. Ulterior, toate hotărârile guvernamentale privind organizarea și funcționarea ministerului de resort (inclusiv cea cu nr. 792/1992 privind Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului) au prevăzut Administrația Rezervației, cu regim de serviciu public descentralizat al ministerului în unitățile administrativ-teritoriale. Atribuțiile concrete, organizarea și funcționarea Administrației au fost stabilite prin Statutul propriu aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 248/1994, intrat în vigoare la 4 iulie 1994. Tot prin acest act normativ, s-a stabilit competența Consiliului Științific și Colegiului Executiv.

dreptului de proprietate privată ori aparțin domeniului public sau privat local sau județean, constituie patrimoniul natural, domeniul public de interes național în administrarea directă a organului unic de conducere a Rezervației. Pentru valorificarea resurselor terestre și acvatice din zonele valorificabile economic, Administrația Rezervației Biosferei Delta Dunării propune Guvernului concesionarea, în condițiile legii, a unor suprafețe de terenuri și ape agenților economici autorizați și populației locale care are drept de preemțiune.

În această privință, Administrația, alături de atribuțiile referitoare la concesionare, stabilește împreună cu titularul dreptului de administrare locurile și condițiile de desfășurare a activităților de vânătoare și pescuit sportiv (art. 6. lit.i.).

Desfășurarea activității economico-productive, de turism și agrement de către persoane fizice și juridice în legătură cu terenurile aflate în perimetrul Rezervației și care sunt obiect al dreptului de proprietate privată a persoanelor fizice și juridice sau aparținând domeniului public ori privat local sau județean se autorizează de Consiliul județean Tulcea, pe baza acordului și autorizației de mediu emise de Administrația Rezervației. Ca atribuții de autorizare ecologică, emite acordul și autorizația de mediu privind organizarea și desfășurarea activităților economico-productive de turism și agrement, de către persoane fizice sau juridice, în concordanță cu cerințele conservării biodiversității și a structurilor ecologice specifice și exercită modul de aplicare a prevederilor acestora (art. 6, lit. e și f).

În același context, Administrația avizează, sub raportul protecției ecosistemelor, planurile de amenajare a teritoriului și de urbanism ale localităților de pe teritoriul Rezervației, elaborate potrivit legii (art. 6 lit. h).

3.3.2. Atribuții de protecție și conservare a mediului, inclusiv de reconstrucție ecologică

Acestea au un caracter general, în sensul că sunt exercitate în privința întregului teritoriu al rezervației, indiferent de titularul dreptului de proprietate sau de administrare asupra diferitelor zone ale acesteia. Este vorba de o competență generală și exclusivă a Administrației Rezervației.

Legea stabilește, în acest sens, mai întâi, unele atribuții de evaluare ecologică, respectiv a stării ecologice a patrimoniului, resurselor naturale și a nivelului de valorificare a acestora, în acord cu potențialul lor de regenerare și cu capacitatea de suport a ecosistemelor (art. 6, lit. a și d).

Acestea sunt completate cu funcțiile de promovare a activității de cercetare și cooperare științifică internațională, organizarea de acțiuni de informare, educație și propagandă ecologică și de considerare și cooperare la nivel intern și internațional în domeniu (art. 6, lit. j, k, l).

Atribuțiile propriu-zise de protecție se exprimă în: asigurarea măsurilor necesare conservării și protecției genofondului și biodiversității (art. 6 lit. a) stabilirea măsurilor de reconstrucție ecologică a ecosistemelor deltaice.

Acestea se completează cu cele de sprijin și protejare a activităților economice tradiționale ale populației locale (art. 6, lit. g).

După cum este cunoscut, în această privință dreptul poate interveni atât prin apărarea proprietății în dimensiunea sa de patrimoniu natural față de eventualele agresivități din afară (prin punerea în dispoziția proprietarului a o serie de proceduri și acțiuni de apărare și reparare a eventualelor pagube), cât și prin impunerea unor servituți publice locale privind măsuri generale de protecție a mediului.

De altfel, măsurile stabilite de lege ca servituți ale dreptului de proprietate reprezintă, în prezent, principala cale juridică de promovare a obiectivelor protecției și conservării mediului natural. În acest sens, legea stabilește obligația generală a persoanelor fizice sau juridice care dețin, cu titlu de proprietate, terenuri pe teritoriul rezervației de a le gospodări prin mijloace ecologice admise, tradiționale sau recomandate de autoritățile științifice. Mai mult, art. 8 recunoaște și garantează dreptul populației locale de a păstra obiceiurile specifice locale și activitățile economice tradiționale.

Dar această situație ridică problema, deosebit de importantă, a compensațiilor ce trebuie acordate proprietarilor pentru lipsa sa de câștig suferită ca urmare a respectării măsurilor de protecție ecologică. Din acest punct de vedere, legea oferă soluții parțiale. Astfel, prin art. 6 lit. g. se stabilește ca atribuție a Administrației Rezervației sprijinirea și protejarea activităților economice tradiționale ale populației locale, iar prin art. 8 se prevede că se va asigura, după caz, prin compensații, continuitatea acestora (pescuit, agricultură, recoltare stuf).

Desigur, pe calea reglementărilor de aplicare a legii este necesar să se prevadă, în amănunțime, procedura de evaluare și acordare a acestor compensații, astfel existând riscul inoperativității acestor prevederi legale, datorită caracterului lor prea general.

S-ar putea, de asemenea, identifica și consacra și alte forme financiar-fiscale de stimulare a proprietarilor, în sensul respectării și promovării măsurilor de protecție ecologică (ca, de exemplu, degrevări fiscale, credite avantajoase etc.).

3.4. Exploatarea durabilă a patrimoniului natural din domeniul public de interes național

Din punctul de vedere al dreptului de proprietate, teritoriul Rezervației Biosferei Delta Dunării formează obiectul domeniului public de interes național, dreptului de proprietate publică sau privată al unităților administrativ-teritoriale și dreptului de proprietate privată.

Astfel, potrivit art. 10 din Legea nr. 82/1993 (așa cum a fost modificat și completat prin Legea nr. 69/1996), suprafețele terestre și acvatice, inclusiv terenurile aflate permanent sub ape, existente în perimetrul Rezervației Biosferei Delta Dunării, împreună cu resursele naturale pe care le generează, constituie patrimoniu natural, domeniu public de interes național, aflat în Administrația Rezervației.

Fac excepție de la această categorie: a) terenurile din perimetrul rezervației care sunt obiect al dreptului de proprietate privată al persoanelor fizice; b) terenurile care formează obiectului dreptului de proprietate publică sau privată al unităților administrativ-teritoriale (aflate în administrarea autorităților administrației publice locale sau județene); c) terenurile din perimetrul rezervației ocupate de amenajările agricole și

piscicole, care constituie domeniul public de interes județean (date în administrarea Consiliului județean Tulcea).

Ca o cerință a exploatării durabile a acestor suprafețe, legea instituie obligația ca persoanele fizice și juridice care desfășoară activități în perimetrul rezervației să folosească numai mijloace ecologice admise, atât tradiționale, cât și noi, în condițiile de reglementare și de autorizare stabilite de Administrația Rezervației Biosferei Delta Dunării (art. 10 alin. 3 din Legea 82/1993, modificat și completat prin Legea nr.69/1996).

Terenurile care constituie domeniu public de interes județean sau local, utilizate ca amenajări agricole sau piscicole și care, datorită degradării sau altor cauze, nu mai pot fi exploatate în scopul pentru care au fost amenajate sunt integrate în regimul natural de folosință prin efectuarea lucrărilor corespunzătoare de reconstrucție ecologică, stabilite de Administrația Rezervației Biosferei Delta Dunării.

Legea instituie reguli speciale pentru valorificarea resurselor naturale ale suprafețelor din domeniul public de interes național. Astfel, în vederea valorificării resurselor regenerabile terestre și acvatice, precum și pentru utilizarea unor terenuri pentru realizarea de obiective de investiții în zonele valorificabile economic ale domeniului public de interes național, Administrația Rezervației Biosferei Delta Dunării poate propune Guvernului concesionarea acestora, în condițiile legii, agenților economici autorizați și populației locale, care are drept de preferință. Totodată, valorificarea resurselor naturale prin activități economice tradiționale (pășunat, practicarea serviciilor de turism și agrement, a pescuitului și vânătorii sportive etc.) desfășurate pe terenurile aparținând domeniului public de interes național, se efectuează pe baza permisului de practicare a activităților respective, eliberat de Administrația Rezervației.

3.5. Regimul sancționator

Legea nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei Delta Dunării a stabilit, pe lângă un sistem complex de protecție și conservare a mediului deltaic, și o serie de sancțiuni menite să contribuie la asigurarea aplicării și respectării sale. Astfel, fără a abroga Legea nr. 12/1974 privind piscicultura și pescuitul, Legea nr. 26/1976 privind economia vânatului și vânătoarea și Legea nr. 2/1987 privind conservarea, protejarea și dezvoltarea pădurilor, exploatarea lor rațională economică și menținerea echilibrului ecologic, Legea nr. 82/1993 a prevăzut unele norme de excepție, care derogă de la aceste acte normative cu un caracter general și se aplică numai în zona Rezervației Biosferei Delta Dunării. Ca atare, în situația nereglementării anumitor aspecte prin dispozițiile de excepție, se vor putea aplica normele generale din aceste legi și în această regiune special protejată.

Într-o asemenea perspectivă, faptele stabilite prin art. 12 pct. 1-34 din Legea nr. 82/1993 constituie contravenție, în situația în care sunt săvârșite în circumstanțele expres prevăzute de acest act normativ; dacă sunt comise în alte condiții, pot constitui infracțiuni, desigur cu întrunirea cerințelor legii penale.

3.5.1. Potrivit art. 12 pct. 2 din Legea nr. 82/1993, constituie contravenție pescuitul sportiv în zone interzise sau în perioadele de prohibiție realizat în Rezervația Biosferei Delta Dunării.

Conform dispozițiilor legale în vigoare, pescuitul sportiv se exercită pe bază de autorizație, în locuri, perioade, cu unelte și în dimensiunile prevăzute de lege (anexele 1 și 2 din Legea nr. 12/1974).

Efectuarea pescuitului sportiv în zone interzise din Rezervația Biosferei Delta Dunării sau în perioadele de prohibiție constituie, în baza art. 12 pct. 2 și art. 13 lit. a din Legea nr. 82/1993, contravenție și se sancționează cu amendă de la 8000 lei la 24000 lei pentru persoane fizice și de la 12000 lei la 36000 lei pentru persoane juridice.

Săvârșirea aceluiași fapte în afara zonei Rezervației reprezintă contravenții; în condițiile HCM nr. 341/1975, privind stabilirea și sancționarea contravențiilor la normele de pescuit și protecția fondului piscicol și se sancționează cu amendă în limitele stabilite în acest act normativ.

În cazul săvârșirii unor fapte de pescuit electric, cu materii explozive, cu substanțe narcotice de orice fel etc. (ce sunt prevăzute în art. 28 din Legea nr. 12/1974) acestea constituie infracțiuni indiferent dacă au fost săvârșite pe teritoriul Rezervației Biosferei Delta Dunării sau în afara acestuia.

3.5.2. O analiză comparativă a dispozițiilor Legii nr. 82/1993 cu cele ale Legii nr. 26/1976 relevă unele constatări interesante și în privința regimului vânătorii.

Astfel, Legea nr. 82/1993 stabilește că vânărea sau capturarea mamiferelor sălbatice mici, admise la vânat:

- a) fără plata taxei de autorizare a vânatului;
- b) în zone interzise vânatului;
- c) în perioade de prohibiție sau cu depășirea numărului de piese autorizate pentru vânat de către Administrația Rezervației (art. 12, pct. 4, lit. a, b) constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 60000 lei la 180000 lei pentru persoane fizice și de la 80000 lei la 240000 lei pentru persoane juridice.

Exercitarea activității de vânătoare fără permis sau autorizație constituie întotdeauna infracțiune (în condițiile art. 32 alin. 1 lit. a din Legea nr. 26/1976), indiferent dacă este săvârșită în perimetrul Rezervației biosferei ori în afara lui.

Vânătoarea sau capturarea mamiferelor sălbatice mici, admise la vânat în condițiile art. 12 din Legea nr. 82/1993, reprezintă contravenții numai în situația când o astfel de faptă este comisă în zona Rezervației, întrucât prin Legea nr. 26/1976 nu au fost sancționate contravențional asemenea fapte.

Exercitarea activității de vânătoare asupra animalelor a căror vânăre este interzisă prin așezarea de curse, capcane, lațuri, rețele, plase, explozivi, substanțe toxice sau narcotizante (în condițiile art. 32 din Legea nr. 26/1976), constituie întotdeauna infracțiuni, în interiorul sau în afara Rezervației Biosferei Delta Dunării.

Așa cum am menționat, Legea nr. 82/1993 a calificat drept contravenție faptele de vânăre sau capturare a mamiferelor sălbatice mici, admise la vânat, în perioadele de

prohibiție sau cu depășirea numărului de piese autorizat pentru vânare de către Administrația Rezervației. Asemănător au fost calificate (în art. 12, pct. 7 lit. c) faptele de vânare a păsărilor sălbatice, admise la vânat, în perioadele de prohibiție sau cu depășirea numărului de piese autorizate pentru vânare, precum și faptele de vânare de câpriori și de mistreți în perioadele de prohibiție sau cu depășirea numărului de piese și a condițiilor de vânare de Administrația Rezervației.

Numai că, potrivit Legii nr. 26/1976 art. 32), exercitarea unor activități de vânătoare, în una din modalitățile prevăzute de acest text, în perioada în care vânătoarea nu este permisă, constituie infracțiune.

Într-o asemenea situație, se pune întrebarea care este soluția în cazul în care aceleași fapte sunt considerate de una din legi contravenție, iar de cealaltă infracțiuni.

De exemplu, faptele de vânare sau capturare a mamiferelor sălbatice mici, admise la vânat, în perioada de prohibiție, în zona Rezervației, constituie contravenție, conform Legii nr. 82/1993 ori infracțiune, în condițiile Legii nr. 26/1976.

La prima vedere, prin prisma categoriilor de lege generală și lege specială, s-ar putea crede că Legea nr. 82/1993 ar prezenta un caracter de excepție, derogator de la Legea nr. 26/1976 și, ca urmare, faptele de vânare sau capturare a mamiferelor mici sălbatice, admise la vânat ar constitui numai contravenții. Totuși, nu trebuie ignorate dispozițiile din primul alineat al art. 12 care stabilește faptele care constituie contravenții la regimul de protecție și conservare a Rezervației Biosferei Delta Dunării, „dacă nu sunt săvârșite în astfel de condiții, încât, potrivit legii penale, să constituie infracțiuni.” Ca atare, dispozițiile penale au prioritate în raport cu cele contravenționale, mai ales dacă avem în vedere că scopul legii este acela de a oferi Rezervației un regim special de protecție.

4. Concluzii

Prin adoptarea Legii privind constituirea Rezervației Biosferei Delta Dunării se instituie și dezvoltă un regim special de protecție și gestionare a acestei zone de importanță națională și internațională. Datorită calității de obiectiv al patrimoniului natural mondial și zonă umedă de însemnătate internațională a Deltei, regimul juridic general al acesteia este completat prin prevederile documentelor internaționale în materie, ratificate de România (precum Convenția UNESCO ori Convenția de la Ramsar). Totodată, sunt aplicabile și o serie de reglementări privind exploatarea căilor navigabile ale Dunării și a sectorului maritim aferent Rezervației.

Desigur, în aplicarea legii și potrivit prevederilor sale Statutul Rezervației Biosferei Delta Dunării a completat acest regim, prin precizarea modului de organizare și funcționare a Administrației Rezervației, stabilirea măsurilor de gestionare, protecție și conservare a fiecărei zone funcționale, a procedurilor de autorizare a activităților și acordare a compensațiilor, realizarea controlului și pazei etc; totodată, vor fi elaborate și aplicate norme tehnice privind desfășurarea activităților economico-productive, de turism și agrement pe teritoriul Rezervației în vederea prevenirii poluării și perturbării echilibrului ecologic.

Fără îndoială, odată adoptat și intrat în vigoare, regimul de protecție și conservare al Rezervației Biosferei Delta Dunării va trebui perfecționat continuu, în raport și cu rezultatele aplicării sale practice.

În același timp, având în vedere că Delta este o resursă naturală partajată între România și Ucraina și o zonă ecologică unitară devine absolut necesară cooperarea între cele două state, în vederea coordonării acțiunilor și măsurilor de protecție și conservare a mediului.

Titlul II

DREPTUL PREVENIRII ȘI COMBATERII POLUĂRII

CAPITOLUL XII

REGLEMENTAREA ACTIVITĂȚILOR PERICULOASE PENTRU MEDIU

În concepția Legii nr. 137/1995, o formă principală de protecție a mediului o constituie reglementarea activităților economice și sociale cu impact asupra mediului, astfel încât să se evite sau, pe cât posibil, limiteze efectele negative ale acestora. În această categorie se găsesc o serie de produse care, prin natura lor, pot produce vătămări aparente ori reziduale asupra sănătății umane și mediului natural, manifeste pe termen scurt (deșeuri domestice) ori lung (deșeuri industriale toxice, pesticide ori îngrășăminte chimice) sau activități cu substanțe sau fenomene de risc deosebit (radiațiile ionizante, zgomotul și dezastrele).

Regimul de gestionare a acestor riscuri pentru mediu este destul de sărac în prezent în reguli juridice ferme, mărginindu-se la prevederile Legii nr. 137/1995 și previziunile acesteia de reglementare în privința regimului substanțelor și al deșeurilor periculoase, gospodăririi deșeurilor menajere, industriale și agricole, regimul pesticidelor, regimul privind asigurarea radioprotecției, răspunderea civilă pentru daune nucleare (art. 88). Li se adaugă o serie de reglementări sectoriale (în domeniul nuclear - Legea nr. 111/1996-, dezastrelor - Ordonanța Guvernului nr. 47/1994 - ș.a.).

SECȚIUNEA I

REGIMUL SUBSTANȚELOR ȘI DEȘEURILOR PERICULOASE, PRECUM ȘI AL ALTOR DEȘEURI

Una dintre marile probleme ale vieții moderne o constituie cea a circulației substanțelor chimice periculoase, colectării, stocajului, neutralizării ori eliminării deșeurilor. Problema este relativ nouă, apărând cu precădere o dată cu revoluția industrială; civilizațiile neindustriale s-au confruntat cu puține deșeuri. Din punct de

vedere al provenienței lor pot fi: deșeuri menajere, deșeuri industriale, deșeuri agroalimentare și deșeuri nucleare. De regulă, deșeurile nu vizează decât corpuri solide, substanțe vâscoase ori lichide concentrate și care, în orice caz, ies din locuințe ori uzine și nu sunt emanate în aer ori se scurg (poluarea apelor). Anglo-saxonii nu fac această diferență, în concepția acestora deșeurile (wastes) acoperind și poluarea aerului și apei. Gestiunea lor este relativ complexă, căci dacă acestea produc efecte nocive asupra mediului, ele pot, de asemenea, să constituie o importantă sursă de materii prime și de energie.

În înțelesul legii române, **deșeurile** reprezintă substanțele rezultate în urma unor procese biologice sau tehnologice care nu mai pot fi folosite ca atare, dar dintre care unele sunt re folosibile. **Deșeurile periculoase** sunt constituite din deșeuri toxice, inflamabile, explozive, infecțioase, corozive, radioactive sau altele, care, introduse sau menținute în mediu, pot dăuna acestuia, plantelor, animalelor sau omului¹³²).

Substanțele periculoase reprezintă orice substanțe sau produs care, folosit în cantitate, concentrații sau condiții aparent nepericuloase, prezintă risc semnificativ pentru om, mediu sau bunurile materiale; pot fi explozive, oxidante, inflamabile, toxice, corozive, iritante, mutagene, radioactive.

În sfârșit, **deșeurile re folosibile** sunt substanțe, materiale sau produse provenite din activități industriale, agricole, din construcții, transporturi, prestări de servicii și alte domenii de activitate, precum și din consumul populației, ale căror caracteristici și proprietăți permit reintroducerea lor ca atare sau ca materii prime secundare în circuitul productiv, fără risc pentru mediu și/sau sănătatea populației (art. 1 din Ordonanța guvernului nr. 33/18 august 1995).

Orientările strategice promovate la nivel european în materie se exprimă, în principal în:

- prevenirea formării de deșeuri, în special prin dezvoltarea de tehnologii curate tinzând să reducă cantitatea și nocivitatea deșeurilor rezultate în cadrul procedeeleor de producție;
- promovarea revalorificării deșeurilor, în sensul introducerii lor în circuitul economic productiv; prin recuperarea materialelor pe care le conțin;
- eliminarea deșeurilor nevalorificabile favorizând orice posibilitate de tratament prealabil producerii, vizând reducerea volumului și nocivității lor potențiale și supunerea lor unei reglementări stricte, această soluție ultimă pentru a evita descărcările abandonate ori sălbatice sau chiar situri industriale deșertice;

În aplicarea principiului poluatorul-plătește, producătorul ori deținătorul de deșeuri este răspunzător de eliminarea lor. Principala formă de acțiune în această direcție o

¹³² În concepția Directivei U.E. nr. 78/319/CEE din 20 martie 1978 relativă la deșeurile toxice și periculoase, **deșeu** reprezintă orice substanțe ori obiect al cărui detentor se desistează ori are obligația să se desisteze în virtutea dispozițiilor naționale în vigoare; **deșeu toxic și periculos**: orice deșeu conținând ori contaminat prin substanțe ori materii menționate în anexa directivei, de natură, în cantități ori în concentrații astfel că prezintă un risc pentru sănătate ori mediu. Așadar, problema centrală este de ordin subiectiv: voința de a se debarasa de un obiect.

reprezintă stabilirea unui regim special de gestionare și gospodărire a activităților care privesc fabricarea, comercializarea și utilizarea substanțelor periculoase și, respectiv, transportul, tranzitul, depozitarea temporară sau definitivă, distrugerea, manipularea, precum și importul și exportul de substanțe și deșeuri periculoase.

1. Supravegherea și controlul gestionării substanțelor și produselor toxice

Deși la nivel național nu există numeroase reguli specifice de drept material în domeniu, un pas important l-a constituit în această privință înființarea Registrului Național al Substanțelor Chimice Potențial Toxice (prin H.G. nr. 172 din 5 mai 1997), organizat ca un corespondent național al Registrului Internațional al Substanțelor Chimice Potențial Toxice (R.I.S.C.P.T.), creat de Programul Națiunilor Unite privind Mediul (PNUE) și ținut la Geneva, pentru a gestiona o rețea mondială de schimb de date și a stabili un fișier informatizat în scopul de a efectua asemenea analize, de obicei deosebit de costisitoare.

Sunt considerate substanțe și produse chimice potențial toxice substanțele și produsele chimice care, dacă pătrund în organism pe cale respiratorie, cutanată și digestivă, pot produce, în funcție de cantitate și de timpul de expunere, efecte nocive asupra organismului.

Regimul de gestiune al acestor substanțe este stabilit, în principal, prin Decretul nr. 466/1979 privind regimul produselor și substanțelor toxice. Conform acestui act normativ, Ministerul Sănătății, cu acordul Ministrului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului și cu consultarea altor autorități publice competente, întocmește lista substanțelor toxice și plantelor care conțin asemenea substanțe, iar substanțele și produsele toxice folosite în scopuri medicale sunt cuprinse în tabelele din farmacopeea în vigoare. Această listă a fost aprobată prin Ordinul nr. 43/1980 al ministrului sănătății. Activitățile cu substanțe toxice ori altfel periculoase pot fi desfășurate numai de persoane special autorizate în acest scop, înregistrate la organul de poliție pe raza căruia își au sediul. Persoanele fizice pot deține și folosi numai acele substanțe și produse toxice ori periculoase care le-au fost prescrise în scopuri medicale sau cele legal autorizate a fi comercializate către populație. Pentru prevenirea riscurilor potențiale de contaminare a mediului s-au prevăzut măsuri speciale vizând depozitarea, transportul, manipularea și distrugerea substanțelor și produselor toxice sau periculoase. Astfel, depozitarea acestora trebuie să se facă în spații special amenajate, amplasate în afara localităților, ale căror perimetre să fie vizibil marcate. Transportul substanțelor și produselor periculoase se efectuează în containere speciale și numai pe baza unui ordin special de transport emis de expeditor, care are și obligația de a asigura însoțirea transportului. Eliberarea acestor substanțe și produse din unitățile producătoare sau din depozite se face numai pe bază de cerere sau notă de comandă formulate în scris de beneficiar, pentru produsele respective fiind necesară întocmirea unor facturi distincte. În sfârșit, atunci când substanțele sau produsele periculoase deținute în stoc nu mai sunt necesare desfășurării activităților specifice sau atunci când au devenit improprii utilizării lor în scopurile pentru care au fost achiziționate sau fabricate acestea vor trebui distruse, cu luarea măsurilor speciale de

securitate (în raport cu natura și proprietatea acestora) astfel încât să nu se aducă atingeri mediului.

Așa cum precizam inițial, în scopul supravegherii și controlului gestionării substanțelor și produselor toxice, prin Hotărârea Guvernului nr. 172/1997 s-a înființat Registrul Național al Substanțelor Chimice Potențial Toxice (R.N.S.C.P.T.), autoritate națională desemnată, ca o comisie interministerială formată din miniștri și câte patru experți desemnați din cadrul autorităților centrale de sănătate, de protecție a muncii și de protecție a mediului, precum și din cadrul institutelor de profil subordonate acestora. Atribuțiile sale sunt: elaborarea strategiei și programului național de acțiune; elaborarea de proiecte de acte normative și alte reglementări specifice domeniului; promovarea cooperării internaționale în materie, în special prin legătura cu R.I.S.C.P.T., alte organisme internaționale și autoritățile naționale desemnate din alte țări; face propunerea de includere în programul de cercetare și inginerie tehnologică a unor teme specifice domeniului; executarea unor acțiuni de control, în limitele competențelor legale ce le revin; reprezintă România în relațiile cu R.I.S.C.P.T., cu alte organisme internaționale și cu autorități naționale desemnate din alte țări, în domeniul său de activitate. Deciziile R.N.S.C.P.T. sunt obligatoriu de adus la îndeplinire de către organele din subordinea autorităților centrale care constituie A.N.D., de celelalte autorități guvernamentale, administrația publică locală și de cei care gestionează substanțele și produsele chimice potențial toxice (art. 3 alin. 8 din H.G. nr. 172/1997).

2. Regimul special de gestionare a deșeurilor periculoase

În privința regimului de gestionare a deșeurilor periculoase, toate activitățile de transport, tranzit, depozitarea temporară sau definitivă, distrugere și manipulare sunt permise numai în baza acordului și autorizației de mediu.

În plus, reglementări speciale elaborate de autoritatea centrală de mediu vizează:

- amplasarea, amenajarea și supravegherea diferitelor tipuri de depozite;
- colectarea, prelucrarea, tratarea, neutralizarea deșeurilor, precum și reciclarea celor re folosibile;
- transportul deșeurilor;
- refacerea cadrului natural afectat de prezența deșeurilor;
- instalațiile pentru incinerarea deșeurilor industriale, menajere, agricole și altele;
- instalațiile de epurare a apelor uzate și a nămolurilor;
- folosirea nămolurilor, apelor uzate, deșeurilor industriale, menajere și a celor rezultate din incinerare;
- procedura de autorizare pentru amplasarea și amenajarea depozitelor, transportul, incinerarea, prelucrarea și utilizarea deșeurilor de orice fel;
- importul, exportul și tranzitul de deșeuri și substanțe periculoase.

De asemenea, autorităților administrației publice locale, persoanelor fizice și juridice care au în profilul lor activități de acest gen le revin o serie de obligații specifice legate de autorizare, depozitarea deșeurilor ori protecția mediului.

Prin Hotărârea guvernului nr.511/5 august 1994 s-au instituit măsuri speciale pentru prevenirea și combaterea deșeurilor de cenuși piritice de la fabricarea acidului sulfuric și de clorură de calciu.

3. Importul deșeurilor și al substanțelor periculoase în România

Ca regulă generală, importul în România de deșeuri de orice natură, în stare brută sau prelucrată, este interzis, cu excepția anumitor categorii de deșeuri ce constituie resurse secundare de materii prime utile; tranzitul și exportul de deșeuri de orice natură se pot realiza în conformitate cu acordurile și convențiile la care țara noastră este parte (art.16 din Legea nr.137/1995).

În prezent, această problemă este reglementată în detaliu prin Hotărârea Guvernului nr. 340/1992 (cu modificările ulterioare).

Astfel, prin deșeuri și reziduuri de orice natură se înțeleg, în sensul hotărârii de mai sus, resturile tehnologice de orice natură, produsele și materialele cu termene de garanție depășite, produsele uzate fizic care nu mai au valoare de întrebuințare, precum și resturile menajere.

Prin excepție, se admite importul anumitor categorii de deșeuri (cum sunt cele de minereuri, de metale feroase sau neferoase, precum și alte deșeuri, care urmează a fi prelucrate de importatori prin capacități de producție existente, pentru obținerea unor materii prime și materiale utile, cu condiția ca prin transport, depozitare și prelucrare pe teritoriul țării aceste deșeuri să nu prezinte risc toxicologic și ecologic). Importatorul este obligat ca la contractare, ambalare, încărcare și expediere să se asigure că deșeurile corespund caracteristicilor documentației prezentate și aprobate de către autorități. El este ținut, totodată, să obțină de la autoritățile din țara de origine declarația de conformitate și documente **certificate** care să ateste că aceste mărfuri nu prezintă risc toxicologic și ecologic, precum și **viza organelor vamale** din țara exportatorului (art.4 alin.1 și 2).

La încheierea contractului de vânzare-cumpărare, importatorul este obligat să pună în mod expres în vedere exportatorului necesitatea ca acesta să verifice, la încărcare și expediție, existența documentelor de transport internaționale, precum și a celor menționate mai sus; să menționeze în documentele de transport dispoziția de returnare la punctul de încărcare a mijlocului de transport, în cazul în care continuarea transportului pe teritoriul României este interzisă de către autoritățile publice române, din cauza nerespectării prevederilor legale; să înscrie în contract documentele care trebuie să însoțească transportul, menționate mai sus.

Intrarea în România a mijloacelor de transport încărcate cu astfel de mărfuri, va fi permisă de organele vamale numai dacă li se prezintă licența de import, cu acordul scris al Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului și al Ministerului Sănătății, precum și toate celelalte documente prevăzute de lege.

În cazul transportului pe cale ferată, în lipsa oricăruia din aceste documente, mijlocul de transport va fi primit și reținut în punctele de frontieră de intrare ale României, urmând ca importatorul să prezinte documentele necesare în cel mult 48 de ore, în caz contrar, mijlocul de transport va fi redirijat în afara teritoriului țării, în conformitate cu convențiile internaționale feroviare la care România este parte.

Licențele de import se eliberează numai agenților economici comunicați Ministerului Comerțului de către ministerele de resort și conține, în mod obligatoriu, declarația importatorului, dată pe proprie răspundere, prin care se specifică denumirea produsului ce urmează a fi introdus în țară, cu mențiunea expresă a tipului de deșeuri sau reziduuri.

Sunt admise la import, în condițiile arătate, deșeurile de oțel (fier vechi), din fontă (fontă veche), din cupru, alamă, bronz, plumb, zinc, aluminiu, metale dure, metale prețioase, cioburi de sticlă, hârtii și cartoane, filatura de bumbac și de lână cu conținut 100 % fibră naturală și curate, precum și deșeuri din fabricile de tricotaje tip bumbac și tip lână curată (anexa nr. 1 la Hotărârea guvernului nr. 340/1992).

La astfel de deșeuri nu se admite prezența substanțelor organice (materiale plastice, uleiuri ș.a.).

Importul mărfurilor periculoase pentru sănătatea populației și pentru mediul înconjurător se poate face numai pe baza documentelor și avizelor stabilite prin dispozițiile legale pentru fiecare grupă de mărfuri, pe baza certificatelor de calitate eliberate de organismele autorizate din țara de origine, anexate declarației de conformitate, precum și a inscripționării, după caz, a termenului de garanție sau de valabilitate. În lipsa oricăruia dintre aceste documente, organele vamale nu vor permite intrarea mărfurilor pe teritoriul României.

Categoriile de produse periculoase pentru sănătatea populației și pentru mediul înconjurător care pot fi importate, dar numai pe baza documentelor și avizelor stabilite de lege, sunt, de exemplu, diverse produse de origine animală, seve și extracte vegetale, gudroane, uleiuri, bitum, produse chimice anorganice și compuși organici și anorganici, hidrocarburi și derivați, vitamine și hormoni, antibiotice și alți compuși organici, produse farmaceutice, îngrășăminte, coloranți, culori, lacuri și vopsele, pesticide, piei brute, blănuri brute, diverse sprayuri ș.a.

Tranzitul și exportul de deșeuri de orice natură se pot realiza în conformitate cu acordurile și convențiile la care România este parte, în special cu Convenția de la Basel privind controlul transportului peste frontieră al deșeurilor periculoase și al eliminării acestora, din martie 1989 (la care a aderat prin Legea nr. 6/1991).

4. Regimul deșeurilor re folosibile

Este stabilit prin Ordonanța guvernului României nr. 33 din 18 august 1995, privind măsuri pentru colectarea, reciclarea și reintroducerea în circuitul productiv a deșeurilor re folosibile de orice fel. Conform acestui act normativ, activitatea de colectare, prelucrare și livrare de deșeuri re folosibile în vederea reintroducerii în circuitul productiv se desfășoară pe baza unor reguli particulare. Astfel, această activitate se desfășoară pe baza și în condițiile unei autorizații eliberate de Ministerul Industriilor numai în urma îndeplinirii de către agenții economici a două cerințe minime: a) să dispună de spațiul de depozitare necesar desfășurării activității; b) să dețină dotarea corespunzătoare și/sau tehnologiile și instalațiile de colectare și prelucrare a deșeurilor re folosibile, conform normelor legale în vigoare.

Normele metodologice privind procedura de autorizare a agenților economici care desfășoară activități de colectare, prelucrare și livrare a deșeurilor refolosibile au fost aprobate prin ordinul ministrului industriei nr.1621, din 13 noiembrie 1995.

Potrivit acestora, autorizația se eliberează pe baza unei documentații ce trebuie să cuprindă: cererea de autorizare, extras din statutul societății comerciale solicitante, autentificat din care să rezulte obiectul de activitate, dovada deținerii cu titlu de proprietate sau de folosință a spațiului necesar desfășurării activității, lista mijloacelor fixe din dotare, avizul de specialitate, dovada posibilității de obținere a certificatului de calitate, plata taxei de autorizare. Această autorizație reprezintă, la rândul său, un element al documentației de eliberare al acordului și/sau autorizației de mediu.

Agenții economici sunt obligați să strângă, să depoziteze și să predea, de îndată, deșeurile refolosibile rezultate din activitatea lor centrelor de colectare sau să valorifice direct diverșilor consumatori pentru a evita degradarea lor. Este interzis persoanelor juridice și persoanelor fizice să depoziteze deșeurile refolosibile în spații publice, precum și în alte locuri în afara celor stabilite de autoritățile administrației publice locale. Agenții economici care produc, colectează, reciclează sau consumă deșeuri refolosibile sunt obligați să le sorteze pe calități și mărci, să țină evidența lor și să furnizeze informații autorităților în drept; în același timp, cei care colectează și prelucrează deșeurile refolosibile au obligația să solicite predătorilor, iar aceștia au obligația să declare proveniența deșeurilor refolosibile predate. La rândul său, materialele secundare produse trebuie livrate numai însoțite de certificat de calitate și marcă, iar consumatorii pot utiliza aceste resurse numai pe baza unor atari documente. Controlul gospodăririi domeniilor de orice fel se efectuează de către autoritățile pentru protecția mediului și alte autorități abilitate prin lege.

Ordonanța nr. 33/1995 stabilește și o serie de contravenții la regimul de colectare, reciclare și introducere în circuitul productiv a deșeurilor refolosibile.

5. Răspunderea penală pentru nerespectarea dispozițiilor privind importul de deșeuri și reziduuri

Pentru sancționarea abaterilor grave de la normele de protecție a mediului, art. 302² din codul penal a incriminat nerespectarea dispozițiilor privind importul de deșeuri și reziduuri, stabilind că „Efectuarea oricăror operațiuni de import de deșeuri ori reziduuri de orice natură sau de alte mărfuri periculoase pentru sănătatea populației și pentru mediul înconjurător, precum și introducerea, în orice mod, sau tranzitarea acestora pe teritoriul țării, fără respectarea dispozițiilor legale, se pedepsesc cu închisoare de la 2 la 7 ani”. Tentativa se pedepsește. Infracțiunea cunoaște și două forme agravante, consacrate în alin. 2 ipoteza I și II. Prima, există atunci când faptele prevăzute în alin. 1 au avut următoarele consecințe: au pus în pericol sănătatea sau integritatea corporală a unui număr mare de persoane, au avut vreuna din urmările arătate în art. 182 Cod penal (o vătămare corporală gravă) ori au cauzat o pagubă materială importantă. Pedepsa prevăzută este închisoarea de la trei la 10 ani și interzicerea unor drepturi. A doua formă agravantă există atunci când faptele prevăzute în alin. 1 au avut următoarele consecințe sau urmări: moartea uneia sau mai multor persoane ori pagube importante economiei

naționale. Sancțiunea este în acest caz închisoarea de la 7 la 20 de ani și interzicerea unor drepturi.

6. Regimul materiilor explozive

Prepararea, producerea, experimentarea, deținerea, tranzitarea pe teritoriul țării, transmiterea sub orice formă, transportul, depozitarea, mânăuirea și folosirea de către persoanele juridice sau fizice a materiilor explozive sunt supuse regulilor juridice instituite prin Legea nr. 126/1995 privind regimul materiilor explozive.

Prin materii explozive, în sensul legii, se înțeleg explozivii propriu-ziși, amestecurile explozive, pirotehnice și simple, mijloacele de inițiere, cele auxiliare de aprindere, precum și orice alte substanțe sau amestecuri de substanțe destinate să dea naștere la reacții chimice instantanee, cu degajare de căldură și gaze la temperaturi ridicate.

Pentru a preveni sau limita riscurile legate de producerea și folosirea acestor substanțe legea instituie o serie de modalități de control, restricții și măsuri de siguranță.

Astfel, producerea de materii explozive și orice operațiune de import-export cu acestea sunt permise numai persoanelor fizice și juridice care sunt înregistrate și posedă autorizație în acest sens. Furnizorii au obligația de a garanta calitatea materialelor explozive prin certificate de calitate, eliberate odată cu livrarea acestora, și de a indica pe ambalaje : denumirea, lotul, data și producătorul, cantitatea, temperaturile maxime și minime în limitele cărora se pot transporta, depozita, mânui, perioada de garanție de la data fabricației și orice alte date necesare unei dețineri și exploatare în deplină siguranță.

Persoanele fizice nu au dreptul să dețină, să utilizeze, să transporte, să depoziteze, să experimenteze ori să mânuiască materii explozive, dacă nu au fost autorizate și înregistrate conform legii, cu excepția pulberii necesare confecționării cartușelor pentru arme de vânătoare (art. 7).

6.1. Autorizarea și înregistrarea deținătorilor de materii explozive

Producerea și prepararea materiilor explozive sunt permise numai societăților comerciale care, prin statutul de înființare, au ca obiect astfel de operațiuni și au obținut, în prealabil, autorizația inspectoratului de stat teritorial pentru protecția muncii și a inspectoratului de poliție al județului sau Direcției Generale de Poliție a Municipiului București și s-au înregistrat la aceste autorități.

Obligația de autorizație prealabilă și de înregistrare la autoritățile competente revine și persoanelor care dețin, transportă și folosesc materii explozive (art. 8 din Legea nr. 126/1995).

Materiile explozive pot fi depozitate numai în spații special construite și autorizate; este interzisă autorizarea producerii, preparării, experimentării, deținerii sau depozitării materiilor explozive în clădiri cu locuințe.

În caz de nerespectare a dispozițiilor legale în materie autorizațiile pot fi retrase, suspendate și se pot restrânge activitățile permise.

6.2. Operațiuni cu materii explozive și evidența acestora

Transportul și mânăuirea materiilor explozive, cu excepția obiectivelor artisanale și distractive, se efectuează sub directă supraveghere a artificierilor autorizați și numai cu personal special instruit pentru asemenea operațiuni; activitatea se realizează cu mijloace special amenajate, pe baza ordinului de transport eliberat și semnat de beneficiar. Sunt prevăzute apoi o serie de reguli de siguranță, precum : interzicerea încărcării, transportului, descărcării, depozitării și distrugerii materiilor explozive în timpul nopții, a transportului în același vehicul al materiilor explozive împreună cu alte materiale, accesul în vehicul al persoanelor străine de transport, stabilirea de condiții speciale pentru transportul și depozitarea în comun a mai multor tipuri de explozivi etc. Totodată, paza și depozitarea acestora sunt supuse unui regim special.

7. Răspunderea penală pentru nerespectarea regimului materiilor explozive

Articolul 31 din Legea nr. 126/1995 așa cum a fost modificat și completat prin Legea nr. 140/1996 incriminează în condițiile art. 280 din Codul penal nerespectarea regimului materiilor explozive. Astfel, producerea, experimentarea, prelucrarea, deținerea, transportul sau folosirea materiilor explozive sau orice alte operațiuni privind aceste materii fără drept se pedepsesc cu închisoare de la 3 la 10 ani și interzicerea unor drepturi (art. 280 alin. 1). Sustragerea materiilor explozive se pedepsește cu închisoarea de la 5 la 15 ani și interzicerea unor drepturi (art. 280 alin. 2).

Infracțiunea are trei forme agravante. Prima există atunci când „faptele prevăzute în alin 1 și 2 privesc o cantitate mai mare de 1 kg echivalent trotil sau când cantitatea de exploziv este însoțită de materiale de inițiere”. Sancțiunea constă în închisoare de la 5 la 20 de ani și interzicerea unor drepturi. A doua formă agravantă există, potrivit alin. 4, dacă faptele prevăzute în alin. 1 și 2 au produs pericol public sau au avut vreuna dintre urmările arătate în art. 181 sau 182 cod penal sau dacă fapta prevăzută în alin. 1 a cauzat o pagubă materială. Pedepsa aplicabilă este închisoarea de la 5 la 20 ani și interzicerea unor drepturi. A treia formă agravantă, alin. 5, există în cazul în care faptele prevăzute în aliniatele 1-4 au avut consecințe deosebit de grave sau au produs moartea uneia sau mai multor persoane. Dacă faptele au avut consecințe deosebit de grave în accepțiunea prevederilor art. 146 Cod penal, sancțiunea constă în închisoare de la 10 la 20 de ani și interzicerea unor drepturi. În situația în care au avut ca urmare praeterintenționată moartea unora sau mai multor persoane, sancțiunea constă în deținerea pe viață sau închisoarea de la 15 la 25 de ani și interzicerea unor drepturi.

Art. 280 alin. 6 din Codul penal incriminează ca infracțiune de sine stătătoare, amenințarea, adresată unui stat, unei organizații internaționale sau unei persoane fizice sau juridice, cu folosirea materialelor explozive în scopul de a provoca vătămarea corporală sau moartea unor persoane ori pagube materiale. Pedepsa aplicabilă este închisoarea de la 3 la 12 ani. În cazul când fapta de amenințare cu folosirea materiilor explozive este condiționată de îndeplinirea sau neîndeplinirea unui act sau când prin

amenințare, sub orice formă, se pretinde a se da ori a se preda materii explozive, suntem în prezența unei agravante, pedepsită cu închisoarea de la 3 la 12 ani.

Fapta de amenințare cu folosirea materiilor explozive, săvârșită în condițiile arătate în art. 279¹ alin 7 (referitoare la nerespectarea regimului materialelor nucleare sau a altor materii explozive) se sancționează cu pedeapsa prevăzută în acel alineat (alin. 7). Tentativa se pedepsește (alin. 8).

De menționat că după Legea nr. 140/1996 reglementarea din art. 31 a Legii nr. 126/1995 și-a pierdut suportul legal, ea fiind preluată în întregime de art. 280 Cod penal, în formă modificată, ceea ce subzistă din Legea nr. 126/1995 se referă la răspunderea contravențională în materie.

8. Regimul general al produselor și serviciilor periculoase pentru mediu.

O altă metodă frecvent folosită pentru prevenirea sau reducerea riscurilor periculoase pentru mediu o constituie instituirea și respectarea unor prescripții tehnice, prevăzute în documente tehnice normative (standarde române cu caracter obligatoriu, reglementări tehnice specifice aprobate de către organele de specialitate).

În țara noastră, prin Hotărârea Guvernului nr. 168/1997 s-a stabilit regimul produselor și serviciilor care pot pune în pericol viața, sănătatea, securitatea muncii și protecția mediului. Prima regulă în acest sens o constituie obligativitatea încadrării în prescripțiile prevăzute în documentele tehnice normative în vigoare în România referitoare la protecția mediului a caracteristicilor tehnice ale oricărui produs sau serviciu destinat punerii în circulație pe piață, importat sau fabricat, respectiv prestat în țara noastră (art. 1). Nu sunt supuse acestei cerințe produsele de ocazie furnizate ca antichități sau ca obiecte muzeistice. Pentru realizarea acestui obiectiv sunt utilizate trei instrumente juridice: obligația de a stipula în contracte prescripțiile tehnice oficiale aplicabile produsului sau serviciului respectiv, certificatul de conformitate și declarația de conformitate. În acest scop, în contractele comerciale sau comenzi, inclusiv contractele de import, având ca obiect asemenea produse ori servicii, părțile au obligația să specifice cel puțin documentele tehnice normative care sunt aplicabile produsului sau serviciului respectiv. Punerea în circulație pe piață a produselor și serviciilor care sunt reglementate prin documente tehnice normative este admisă dacă acestea se încadrează în una din următoarele situații: a) sunt însoțite de certificat de conformitate, emis de organisme de certificare acreditate și/sau notificate conform legii; b) sunt însoțite de declarație de conformitate; c) au marca de certificare a conformității cu standardele române obligatorii; d) au marcajul CE de conformitate cu directivele europene sau o marcă de conformitate cu standardele, alta decât cu standardele române obligatorii, dacă această marcă este recunoscută de România, în condițiile legii (art. 4). Produsele sau serviciile care nu se încadrează în una din aceste situații sunt interzise punerii în circulație pe piață.

Declarația de conformitate se dă pe propria răspundere de către producător, prestator sau importator, după caz, dacă aceștia au sediul în România. Pentru cei care nu au un asemenea sediu, se acceptă declarația de conformitate dată de către reprezentantul

autorizat al producătorului sau al prestatorului, dacă acest reprezentant este persoană juridică cu sediul în România.

Pentru produsele asupra cărora se execută activități de natură a afecta caracteristicile tehnice de conformitate în vederea punerii în circulație pe piață, declarația de conformitate se dă de către executantul activității. Punerea în circulație pe piață a unui produs ori serviciu ale cărui caracteristici tehnice nu se încadrează în prescripțiile prevăzute în documentele tehnice normative în vigoare referitoare la protecția mediului constituie contravenție sancționată cu amendă contravențională și cu interzicerea punerii în circulație pe piață a produselor sau prestării serviciilor în cauză (art. 7 din H.G. nr. 168/1997).

SECȚIUNEA a II-a

REGIMUL ÎNGRĂȘĂMINTELOR CHIMICE ȘI AL PRODUSELOR ANTIPARAZITARE

Datorită efectelor negative pe care le pot produce asupra sănătății umane, bunurilor și mediului în general îngrășămintele chimice și produsele de uz fitosanitar sunt supuse unui regim juridic special.

Principală metodă de prevenire a efectelor negative asupra mediului ale acestor substanțe constă în omologarea lor. Această operație are ca scop autorizarea producerii și/sau comercializării diverselor produse de acest gen numai dacă sunt conforme unor norme și standarde stricte. Astfel, două mari categorii de produse sunt supuse omologării. Este vorba, mai întâi, de produsele chimice care fac obiectul unui control preventiv al impactului lor, prin intermediul unor autorizări sau declarații prealabile pe lângă autoritățile competente. Apoi, în privința produselor agricole, fitosanitare ori fertilizante se urmărește asigurarea unor parametri minimi de nocivitate în special pentru sănătatea umană.

1. Reguli generale

Prevenirea și limitarea afectării negative a mediului ambiant se asigură pe două căi principale : a) producerea îngrășămintelor chimice, pesticidelor și altor produse folosite în profilaxia fitosanitară, sanitar-umană și veterinară numai prin tehnologii și biotehnologii autorizate și b) utilizarea acestora conform unor norme tehnice autorizate, în condițiile stabilite prin lege (art. 25 din Legea nr. 137/1995)

Pentru asigurarea acestor cerințe, autoritățile publice întocmesc liste cu îngrășămintele chimice și pesticidele din țară și din străinătate, precum și cu limitele maxime admise ale concentrațiilor pesticidelor, potrivit standardelor internaționale și organizează, la nivel teritorial, rețeaua de laboratoare pentru analiza și controlul îngrășămintelor chimice și al pesticidelor, precum și ale concentrațiilor pesticidelor în sol, recolte, furaje, produse agroalimentare vegetale și animale.

Totodată, legea prevede în sarcina persoanelor fizice și juridice care produc, comercializează și/sau utilizează îngrășămintele chimice și pesticide o serie de obligații precum : obținerea autorizației de mediu pentru fabricarea acestora; livrarea, manipularea, transportul și comercializarea acestora ambalate cu inscripții de identificare, avertizare, prescripții de siguranță și folosire, în condiții în care să nu provoace contaminarea mijloacelor de transport și a mediului; depozitarea îngrășămintelor chimice și pesticidelor numai ambalate și în locuri protejate etc. (art. 28 din Legea nr. 137/1995).

2. Regimul produselor de uz fitosanitar

Prin Ordonanța guvernului nr. 4 din 20 ianuarie 1995 (aprobată și modificată prin Legea nr. 85/1995) s-a instituit un nou regim legal privind fabricarea, comercializarea și utilizarea produselor de uz fitosanitar pentru combaterea bolilor, dăunătorilor și buruienilor în agricultură și silvicultură. Datorită implicațiilor importante de ordin

economico-ecologic pe care le prezintă o asemenea activitate, produsele de uz fitosanitar sunt supuse unor reguli speciale vizând omologarea, fabricarea, comercializarea, utilizarea și efectuarea tratamentelor.

2.1. Omologarea produselor de uz fitosanitar

Competența de a omologa aparține Comisiei interministeriale de omologare a produselor de uz fitosanitar (CIOPUF), compusă din specialiști cu pregătire în domeniul fitosanitar, sanitar, sanitar-veterinar, silvic și al protecției mediului, împuterniciți ai Ministerului Agriculturii și Alimentației, Ministerului Sănătății și Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului.

Omologarea produselor de uz fitosanitar se solicită de agenții economici români și de firmele străine interesate în fabricarea și/sau lansarea pe piața internă a unor astfel de produse comerciale. Pentru fiecare produs omologat, se eliberează un certificat de omologare, document care cuprinde elemente de identificare și diametri fizico-chimici, cu o perioadă de valabilitate de maximum 5 ani (după care titularul este obligat să solicite prelungirea termenului). Certificatul dă dreptul deținătorului să fabrice și să comercializeze pe teritoriul României produsul omologat, cu respectarea regimului juridic special instituit în acest sens. Documentul poate fi actualizat în anumite cazuri. Produsele omologate pentru utilizare în țara noastră sunt cuprinse în Codexul produselor de uz fitosanitar, care se elaborează și se actualizează periodic prin grija Comisiei Interministeriale de Omologare.

Anularea certificatului de omologare poate interveni în situația în care se constată că produsele omologate nu mai corespund din punct de vedere fitosanitar, toxicologic sau ecologic prin hotărârea Comisiei interministeriale de omologare, transmisă titularului, în termen de 30 de zile de la adoptarea ei. Hotărârea de anulare a certificatului va fi însoțită de măsuri obligatorii, cu termene privind oprirea fabricației, a importului, precum și destinația cantităților fabricate sau importate anterior anulării certificatului de omologare, în limita termenului de valabilitate a produsului.

FABRICAREA în țara noastră a unor produse de uz fitosanitar care nu sunt utilizate pe teritoriul României, fiind realizate în vederea exportului, se poate face numai în baza unei autorizații speciale eliberate de Ministerul Sănătății și Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului. În sfârșit, publicitatea de orice fel, prin orice mijloace pentru utilizarea produselor de uz sanitar, care nu sunt omologate pentru utilizare pe teritoriul României, este interzisă.

2.2. Fabricarea, comercializarea și utilizarea produselor fitosanitare

Potrivit art. 10 din Ordonanța nr. 4/1995, fabricarea, ambalarea și reambalarea produselor de uz fitosanitar în scopul prezentării și comercializării, precum și importul și distribuirea acestora la utilizatori sunt permise numai agenților economici persoane juridice, din sectorul public sau privat, constituiți și autorizați în conformitate cu dispozițiile legale în vigoare.

Importul produselor de uz fitosanitar se face sub regim de licențe de către agenții economici autorizați, în condițiile regimului de import al deșeurilor și reziduurilor de

orice natură, precum și al altor mărfuri periculoase pentru sănătatea populației și pentru mediu (stabilit în prezent prin Hotărârea guvernului nr. 340/1992).

Pentru nevoi de cercetare-testare-experimentare, în vederea omologării se pot introduce pe teritoriul țării noastre produse de uz fitosanitar în baza avizului semnat de președintele Comisiei Interministeriale de Omologare.

COMERCIALIZAREA pe teritoriul țării a produselor de uz fitosanitar, fabricate în țară sau provenite din import, se poate face:

- a) de către agenți economici producători din țară, din sectorul public sau privat, constituiți și autorizați conform legii, pentru produsele pe care le fabrică și pentru care sunt titulari ai certificatului de omologare;
- b) de către importatori autorizați;
- c) de către comercianți autorizați, persoane fizice, constituiți și înregistrați ca agenți economici specializați, cu profil fitosanitar.

Înainte de începerea activității, comerciantul este obligat să solicite autorizație sanitară de funcționare, eliberată de Inspectoratul de poliție sanitară și medicină preventivă, și autorizația de mediu, eliberată de agențiile județene pentru protecția mediului în a căror rază teritorială își desfășoară activitatea comercială. După obținerea celor două autorizații, comerciantul va solicita și obține autorizația de comercializare, care se eliberează de către inspectoratul județean pentru protecția plantelor și carantina fitosanitară (art. 13 din Ordonanța nr. 4/1994).

Pentru a obține autorizație de comercializare, agenții economici persoane juridice trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- a) să aibă înscris în obiectul de activitate profil specializat în domeniul fabricării și/sau comercializării produselor de uz fitosanitar;
- b) să dispună de personal încadrat, cu pregătire fitosanitară, atestat;
- c) să dispună de spațiile, instalațiile, echipamentele și dotările necesare depozitării și comercializării produselor de uz fitosanitar.

Legea instituie, pe lângă aceste condiții generale, altele speciale, diferențiate pe grupe de produse, cele clasificate în grupele I și II de toxicitate fiind supuse regimului produselor reglementate cu strictețe, iar cele din grupele a-III-a și a -IV-a unor reguli mai puțin severe.

Sunt interzise achiziționarea în scopul comercializării și comercializarea oricărui produs de uz fitosanitar de către :

- a) persoane fizice;
- b) persoane juridice care nu dețin autorizație de comercializare;
- c) prestatorii de servicii cu produse de uz fitosanitar, care nu au autorizații de comercianți, chiar dacă dețin autorizația pentru prestare de servicii cu produse de uz fitosanitar.

UTILIZAREA produselor de uz fitosanitar este supusă anumitor reguli expres precizate de lege (art. 19-20 din Ordonanță).

Astfel :

- produsele de uz fitosanitar pot fi utilizate numai în scopurile pentru care au fost omologate și numai în conformitate cu instrucțiunile de utilizare;

- producătorii agricoli care utilizează produse de uz fitosanitar din grupele a-III-a și a-IV-a de toxicitate au obligația să le utilizeze în conformitate cu instrucțiunile tehnice care le însoțesc;
- tratamentele fitosanitare pot fi efectuate numai de către prestatorii de servicii autorizați în acest sens;
- prestatorii de servicii abilitați cu dreptul de utilizare și a produselor din grupele I și a-II-a de toxicitate sunt supuși înregistrării la serviciile de specialitate ale inspectoratelor județene de poliție în a căror rază teritorială își desfășoară activitatea;
- producătorii agricoli, persoane juridice, care au nevoie și de produse din grupele I și a-II-a de toxicitate, pot cumpăra și utiliza aceste produse numai dacă solicită și obțin autorizația de utilizare;

2.3. Regimul de efectuare a tratamentelor de combatere a bolilor, dăunătorilor și buruienilor în agricultură și silvicultură.

Regimul de omologare, fabricare, comercializare și utilizare a produselor de uz fitosanitar este întregit cu o serie de reguli, cu un pronunțat caracter de protecție, privind efectuarea tratamentelor de combatere a bolilor, dăunătorilor și buruienilor în agricultură și silvicultură. Astfel, prima regulă este aceea că această activitate se face numai cu avertizare, prin buletinele de avertizare emise de serviciile de prognoză și avertizare din teritoriu, sau, în lipsa acestora, prin înștiințarea făcută de specialiștii fitosanitari, inclusiv prin mass-media.

Apoi, prestatorii de servicii fitosanitare sunt obligați să respecte toate instrucțiunile, normele tehnice și metodologice care reglementează depozitarea, manipularea și efectuarea tratamentelor cu produse de uz fitosanitar și răspund de calitatea și eficiența tratamentelor efectuate. Aceste servicii sunt supuse controlului și expertizei din punctul de vedere al calității de către inspectoratele județene pentru protecția plantelor și carantină fitosanitară. În scopul reducerii riscului de impact asupra sănătății oamenilor, animalelor și mediului sunt interzise :

- a) aplicarea cu mijloace avio a produselor de uz fitosanitar din grupele I și a-II-a de toxicitate în agricultură și silvicultură;
- b) aplicarea tratamentelor la plantele melifere, cât și la cele care își realizează polenizarea cu ajutorul albinelor, cu produse toxice pentru albine, în perioada înfloriturii;
- c) tratamentele cu produse a căror remanență depășește timpul de pauză stabilit pentru punerea în consum a produselor recoltate;
- d) vânzarea și punerea în consum a produselor agricole recoltate fără respectarea timpului de pauză stabilit de autoritățile competente sau cu reziduuri de produse de uz fitosanitar peste limitele maxime admise;
- e) efectuarea de tratamente cu produse fitosanitare interzise în zonele de protecție a apelor, de protecție sanitară și ecologică, precum și în alte zone protejate, stabilite de autoritățile competente;

- f) utilizarea oricărui produs fitosanitar în alte cazuri decât cele pentru care a fost omologat;
- g) efectuarea de tratamente cu produse ale căror reziduuri se acumulează peste limitele maxime admise în soluri, în ape, în furaje și în produsele agroalimentare.

2.4. Sanțiuni pentru nerespectarea normelor la regimul produselor de uz fitosanitar.

Ordonanța nr. 4/1995 stabilește patru categorii de contravenții la normele privind fabricarea, comercializarea și utilizarea produselor de uz fitosanitar, sancționate cu amendă, care se aplică persoanelor fizice și juridice. Tot pentru nerespectarea reglementărilor legale în materie, organele competente pot dispune anularea definitivă sau suspendarea pe o perioadă cuprinsă între 1 și 6 luni a autorizației de comercializare, autorizației de utilizare și a autorizației de prestări de servicii cu produse de uz fitosanitar.

SECȚIUNEA a III-a

REGIMUL PRIVIND ASIGURAREA ÎMPOTRIVA RADIAȚIILOR IONIZANTE ȘI SECURITĂȚII SURSELOR DE RADIAȚII

Potrivit Legii nr.137/1995, regimul protecției populației, mediului și a bunurilor materiale împotriva expunerii la radiații ionizante și asigurarea securității surselor de radiații, se realizează prin aplicarea diverselor proceduri și echipamente pentru menținerea dozelor și riscurilor la nivelul rațional cel mai scăzut, în limitele admise și în scopul prevenirii accidentelor, limitării și înlăturării consecințelor acestora (art.29). Regimul juridic al acestei activități a fost dezvoltat prin Legea nr. 111/1996 privind desfășurarea în siguranță a activității nucleare.

În înțelesul legii, **surse de radiații ionizante** reprezintă o entitate fizică, naturală, fabricată sau utilizată ca element al unei activități care poate genera expuneri la radiații, prin emitere de radiații ionizante sau eliminarea de substanțe radioactive sau altele asemenea. Principalul instrument juridico-administrativ de realizare a acestui regim de asigurare împotriva radiațiilor este reprezentat de autorizarea activităților din domeniul nuclear pe calea acordului și autorizației de mediu, la care se adaugă reglementările vizând protecția împotriva radiațiilor ionizante, asigurarea calității, protecția fizică și intervenția în caz de accident nuclear. În anexa nr. 2 a Legii nr. 111/1996 sunt definiți o serie de termeni frecvent utilizați în domeniu precum: accident nuclear, activitate nucleară, autorizație, combustibil nuclear, deșeuri radioactive, radiație ionizantă, instalație nucleară ș.a. Astfel, **autorizația pentru activitatea nucleară** ca act tehnico-juridic autorizează titularul activității să amplaseze, proiecteze, achiziționeze, fabrice, producă, construiască, transporte, importe, exporte, primească, localizeze, pună în funcțiune, posede, folosească, opereze, transfere, dezafecteze și să dispună de orice sursă de radiații ionizante, instalații nucleare sau amenajări pentru gospodărirea deșeurilor radioactive. Ca regulă generală, în condițiile Legii nr. 111/1996 cu privire la desfășurarea în siguranță a activităților nucleare, autorizația se eliberează numai de personalul juridic de către Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare.

În cadrul unităților autorizate, activitățile care implică folosirea de materiale radioactive și instalații nucleare pot fi exercitate, pe bază de permise, de către personalul care îndeplinește condițiile atât în ce privește pregătirea profesională, cât și de sănătate, necesare desfășurării acestor activități. Permisul se acordă de către Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare la cererea titularilor de autorizație, în cazul în care activitățile nucleare pot afecta securitatea populației, a mediului înconjurător și a

bunurilor materiale și de către titularii de autorizație, în celelalte cazuri, în conformitate cu normele elaborate în acest scop de către ei.

Atât autorizațiile, cât și permisele se acordă pe o perioadă determinată; dreptul dobândit în baza acestora nu poate fi transmis fără acordul organului emitent (art. 10-14 din Legea nr.111/1996).

În situația în care nu sunt respectate întocmai prevederile cuprinse în autorizații și permise, nu sunt îndeplinite măsurile dispuse de organele de control de specialitate sau apar situații noi din punct de vedere tehnic sau de altă natură, necunoscute în momentul eliberării autorizației sau permisului, ori neprevăzute în norme, care pot afecta securitatea nucleară, organul emitent le poate suspenda sau retrage.

Acordul și autorizația de mediu privind instalațiile cu risc nuclear major, respectiv centralele nucleare-electrice, reactoare de cercetare, uzine de fabricație a combustibilului nuclear și depozite finale de combustibil nuclear se emit de către Guvern. Autoritatea competentă în domeniul nuclear, Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare elaborează norme tehnice, standarde și regulamente de aplicare privind: protecția populației și a mediului în zone de risc nuclear, protecția fizică a materialelor și instalațiilor nucleare, nivelurile și planurile de intervenție care privesc și evenimentele transfrontieră și transportul substanțelor radioactive. Aceste norme și standarde sunt cuprinse în Normele republicane de securitate nucleară (de radioprotecție, regimul de lucru cu surse de radiații nucleare, transportul materialelor radioactive, activitățile de cercetare geologică, extracție și prelucrare a materiilor prime nucleare etc.) și Normele republicane de asigurarea calității în domeniul nuclear (cerințe specifice de asigurare a calității pentru exploatarea obiectivelor și instalațiilor nucleare).

Amplasarea obiectivelor sau unităților nucleare se face în condiții speciale geografice, meteorologice și hidrologice; în orice caz, aceasta nu se poate face în locuri inundabile, în stațiuni balneo-climaterice, în zonele de agrement și odihnă sau în care se află monumente ale naturii, precum și în apropierea instalațiilor centrale de alimentare cu apă potabilă sau locuri în care se desfășoară activități destinate producției alimentare.

În jurul obiectivelor nucleare de bază (reactori nucleari, centrale electro-nucleare, uzine de prelucrare a combustibilului nuclear, mine radioactive ș.a.) se stabilește un perimetru de protecție sanitară pentru condițiuni normale de funcționare a instalațiilor din aceste obiective, care cuprinde: zona controlată, în care se interzic reședințele permanente pentru populație, amplasarea de obiective și desfășurarea de activități social-economice care nu au legătură cu procesul tehnologic al obiectivului și zona supravegheată, în care activitățile social-economice se desfășoară normal.

Controlul activităților nucleare se face de către autoritatea centrală pentru protecția mediului și alte autorități competente potrivit legii și poate fi control preventiv,

operativ-curent și ulterior. El se realizează, conform regimului stabilit în art. 30-34 din Legea nr.111/1996, în următoarele situații: a) în vederea eliberării autorizației solicitate; b) în perioada de valabilitate a autorizației periodice sau inopinant; c) pe baza notificării titularului autorizației; d) atunci când ar putea exista instalații, materiale, alte surse sau informații sau s-ar putea desfășura activități nucleare.

Autoritatea centrală pentru protecția mediului, în acest sens, are următoarele atribuții:

- organizarea monitorizării radioactivității mediului pe întreg teritoriul țării;
- supravegherea, controlul și dispunerea luării măsurilor ce se impun pentru respectarea prevederilor legale privind radioprotecția mediului.
- colaborarea cu organele competente în apărarea împotriva dezastrelor.

O serie de reglementări speciale privesc protejarea personalului expus profesional la radiații nucleare sau la instalații nucleare.

Este vorba de persoanele care: desfășoară o activitate permanentă sau temporară într-un obiectiv sau unitate nucleară; lucrează cu surse de radiații nucleare sau la instalațiile nucleare; prin natura activității pe care o desfășoară, permanent sau temporar, pot fi supuse la o doză provenind din iradierea externă și contaminarea internă, peste valoarea maximă pentru persoane din populație.

Pentru personalul expus profesional pericolului de iradiere, măsurile de protecție se asigură prin: **protecția individuală** care constă într-un ansamblu de măsuri tehnice, de dotare și organizatorice, destinate să asigure personalului respectiv cel mult doza maximă admisă corespunzător; **protecția în zona de lucru** constituită din ansamblul de măsuri tehnice de dotare și organizare, care în condițiile normale de funcționare trebuie să asigure la locul de muncă, respectarea dozelor maxime admise; **norme tehnice, organizatorice și administrative** de reducere la minimum a posibilităților de apariție a unor incidente sau accidente nucleare și limitarea consecințelor acestora, în raport cu posibilitățile tehnice actuale; instruirea personalului expus profesional.

Referitor la regimul activităților nucleare, mai menționăm că ori de câte ori este necesar, din rațiuni de stat, combustibilul nuclear și produsele radioactive pot fi rechiziționate conform legii (art.52 din Legea nr. 111/1996). Obiectivele și instalațiile nucleare, componentele acestora, combustibilul nuclear, produsele radioactive, inclusiv deșeurile radioactive, dispozitivele nucleare explozive sau componentele acestora, care au fost supuse confiscării speciale prin hotărâre judecătorească (în condițiile art.118 din Codul penal) de la partea vinovată, trebuie să fie reținute pe cheltuiala fostului proprietar într-un loc sigur, sub sigiliul autorităților publice, cu respectarea cerințelor de securitate nucleară.

1. Răspunderea penală pentru nerespectarea regimului desfășurării în siguranță a activităților nucleare

Legea nr. 111/1996 stabilește o serie de infracțiuni referitoare la regimul de autorizare a activităților nucleare, regimul de supraveghere și control al instalațiilor nucleare și regimul armelor și explozivelor nucleare. Astfel, efectuarea unei activități nucleare (în accepțiunea art. 2 și art. 38 alin. 1 prin lege), fără a avea autorizația corespunzătoare prevăzută de lege, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 2 ani sau cu amendă, respectiv cu închisoarea de la 3 ani la 10 ani și interzicerea unor drepturi, după distincțiile operate în art. 44 (1) din Legea nr. 111/1996.

Art. 45 incriminează scoaterea din funcțiune, în totalitate sau în parte, a echipamentelor de supraveghere și control instalate în condițiile art. 31 alin. 1 lit. b și alin. 2, fără a avea motive ce decurg din cerințele de securitate nucleară sau radioprotecție, dacă fapta nu constituie o infracțiune mai gravă. Sancțiunea aplicabilă este închisoarea de la 6 luni la 3 ani. În cazul în care fapta este săvârșită din culpă, pedeapsa este închisoarea de la 3 luni la un an sau amendă.

În sfârșit, este considerată infracțiune dezvoltarea, fabricarea, deținerea, importul, exportul, tranzitul sau detonarea armelor nucleare sau a oricăror dispozitive nucleare (art. 46), iar sancțiunea prevăzută este închisoarea de la 10 ani la 25 de ani și interzicerea unor drepturi. Este stabilită și o formă agravantă, atunci când faptele prevăzute de alin 1 au avut ca urmare moartea unora sau mai multor persoane ori alte consecințe deosebit de grave; pedeapsa e în aceste situații închisoarea pe viață sau închisoarea de la 15 la 25 de ani și interzicerea unor drepturi. Tentativa se pedepsește.

1.1. *Infracțiunea de nerespectare a regimului materialelor nucleare sau al altor materii radioactive*

Articolul 279¹ din Codul penal incriminează sub această denumire o infracțiune-tip și patru agravante.

Astfel, potrivit alin.1 infracțiunea constă în „primirea, deținerea, folosirea, cedarea, modificarea, înstrăinarea, dispersarea, expunerea, transportul sau deturnarea materialelor nucleare ori a altor materii radioactive, precum și orice alte operațiuni privind circulația acestora fără drept”.

Sancțiunea aplicabilă este închisoarea de la 3 la 10 ani și interzicerea unor drepturi. Tentativa se pedepsește.

Textul legal prevede și patru forme agravante. Prima, există atunci când fapta a produs pericol public, a avut vreuna dintre urmările arătate în art. 181 Cod penal (Vătămarea corporală) sau 182 Cod penal (vătămarea corporală gravă) ori a cauzat o pagubă materială. Pedeapsa aplicată este închisoarea de la 4 la 12 ani și interzicerea unor

drepturi. O a doua formă agravantă constă în sustragerea ori distrugerea materialelor nucleare sau a altor materii radioactive și se pedepsește cu închisoare de la 5 la 15 ani și interzicerea unor drepturi (art. 279¹ alin. 3).

A treia formă agravantă există, potrivit alin. 4, dacă faptele prevăzute în alin. 3 au produs pericol public sau au avut vreuna dintre urmările arătate în art. 181 sau 182 (care au un caracter praeterintenționat). Sancțiunea constă în închisoare de la 5 la 20 de ani și interzicerea unor drepturi.

În sfârșit, a patra formă agravantă există, în condițiile alin. 5, în cazul în care faptele prevăzute în alin. 1 și 3 au avut consecințe deosebit de grave și au produs moartea uneia sau mai multor persoane. Pedepsa aplicabilă este închisoarea de la 10 la 20 de ani și interzicerea unor drepturi dacă fapta a avut consecințe deosebit de grave și detențiunea pe viață sau închisoarea de la 15 la 25 de ani și interzicerea unor drepturi dacă a avut ca urmare moartea uneia sau mai multor persoane.

1.2. Amenințarea cu folosirea materialelor nucleare sau a altor materii radioactive

În art. 279¹ alin. 6 din Codul penal este incriminantă „amenințarea, adresată unui stat, unei organizații internaționale sau unei persoane fizice ori juridice, cu folosirea materialelor nucleare sau a altor materii radioactive, în scopul de a provoca vătămarea corporală sau moartea unor persoane ori pagube materiale”.

Sancțiunea constă în închisoare de la 3 la 12 ani.

Infrațiunea este mai gravă potrivit alin. 7 dacă fapta prevăzută în alin. 6 este condiționată de îndeplinirea sau neîndeplinirea unui act sau când prin amenințare, sub orice formă, se pretinde a se da ori a se preda materiale nucleare sau alte materii radioactive.

În acest caz pedeapsa este închisoare de la 5 la 15 ani și interzicerea unor drepturi.

1.3. Răspunderea contravențională

În art. 47-48 din Legea nr. 111/1996 sunt prevăzute o serie de contravenții la regimul de autorizare și control al activităților nucleare, sancționate cu amendă, al cărui quantum este diferențiat pentru persoanele fizice și persoanele juridice. Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor se fac de către reprezentanții împuterniciți ai Comisiei Naționale pentru Controlul Activităților Nucleare.

SECȚIUNEA a IV-a

REGIMUL DE PROTECȚIE ÎMPOTRIVA DEZASTRELOR

1. Riscurile majore și consecințele lor.

Alături de poluările obișnuite, cunoscute și previzibile, accidentele grave și cu caracter excepțional pot avea efecte deosebit de negative asupra mediului.

Acestea pot fi datorate atât unor catastrofe naturale (cutremure, inundații, avalanșe, alunecări de teren etc), cât și accidentelor tehnologice majore.

Conform statisticilor ONU pagubele produse de dezastrele naturale au urcat, de la 40 miliarde de dolari SUA în anii 60 la circa 70 miliarde în anii 70, 120 miliarde în anii 80 și 280 miliarde dolari în anii 1990.

De altfel, reflectând asemenea preocupări mondiale, printr-o hotărâre a Adunării Generale a Națiunilor Unite, anii '90 au fost declarați drept **Deceniul pentru reducerea dezastrelor naturale**, iar o Conferință Mondială asupra reducerii dezastrelor naturale a fost convocată la Yokohama (Japonia).

La rândul lor, accidentele majore legate de riscul tehnologic au cunoscut o înmulțire îngrijorătoare.

Sunt binecunoscute, prin consecințele lor directe și impactul produs asupra opiniei publice, o serie de catastrofe tehnologice precum : cele produse la uzine chimice (Flixborough, Marea Britanie, 1974, Seveso, Italia, 1976, Bhopal, India 1984), de marea neagră (Amoco-Cadiz, 1978, Tanio, 1980, Ekofisk, Norvegia, 1980, Ixtoc, Mexic, 1979), transporturi terestre (Lievain, Franța, 1968, St.Amandes-Eaux, Franța, 1973, Los Alfaques, Spania, 1978, Siberia, Federația Rusă, 1994), energia nucleară (Three Mile Island, SUA, 1979, Cernobîl, URSS, 1986), stocajul și transportul de gaz (Cleveland, SUA, 1944, Feyzin, Franța, 1966) etc.

În România, industriile cu risc major reprezintă un pericol deosebit, atât datorită numărului mare al acestora, amplasării surselor în apropierea sau chiar în interiorul așezărilor umane, cât și răspândirii întreprinderilor pe întregul teritoriu al țării și uzurii morale și tehnice avansate a tehnologiilor și instalațiilor folosite.

Astfel, riscurile industriale provin, mai ales, din industria chimică și petrochimică, fabricile de celuloză și hârtie, fibre artificiale, uzinele de produse clorosodice etc. Intrarea în funcțiune a Centralei termonucleare de la Cernavodă și activitățile conexe legate de aceasta marchează apariția riscului nuclear.

Transporturile periculoase (rutier, feroviar, prin conducte, etc) de substanțe toxice, inflamabile și explozibile constituie un alt risc, în condițiile în care starea drumurilor este

precară, iar conductele magistrale de transport de produse petroliere însumează peste 2250 km. În sfârșit, deșeurile industriale și toxice (în cantitate de circa 61 milioane tone anual) constituie și ele un risc de poluare.

Asemenea realități tot mai evidente au reclamat și măsuri juridice corespunzătoare, generând chiar conturarea unui capitol special al dreptului poluărilor legat de reglementarea circumstanțelor excepționale și probabilitatea riscurilor tehnologice.

După unele reglementări sectoriale (precum Decretul nr. 96/1975 privind asigurarea intervenției în caz de accident nuclear și Decretul nr. 140/1978 privind organizarea activității pentru prevenirea, limitarea și înlăturarea urmărilor calamităților naturale, incendiilor sau catastrofelor de mari proporții) prin **Ordonanța guvernului nr. 47/1994 privind apărarea împotriva dezastrelor** (aprobată prin legea nr.124/1995) s-a stabilit un regim unitar al măsurilor de prevenire, intervenție operativă și refacere în cazul dezastrelor - calamități naturale și alte catastrofe - pentru diminuarea efectelor sociale, economice ale acestora.

Documentul normativ se referă, deopotrivă, la riscurile naturale și cele tehnologice majore. Astfel, în înțelesul Ordonanței, prin dezastre se înțelege :

- a) fenomene naturale distructive de origine geologică sau meteorologică, ori îmbolnăvirea unui număr mare de persoane sau animale, produse în mod brusc, ca fenomene de masă (în această categorie sunt cuprinse: cutremurele, alunecările și prăbușirile de teren, inundațiile și fenomenele meteorologice periculoase, epidemiile și epizootiile);
- b) evenimentele cu urmări deosebit de grave asupra mediului, provocate de accidente (accidente chimice, biologice, nucleare, în subteran, avariile la construcții hidrotehnice sau conducte magistrale, incendiile de masă și exploziile, accidentele majore pe căile de comunicații, accidentele majore la utilaje și instalații tehnologice periculoase, căderile de obiecte cosmice, accidentele majore și avariile mari la rețelele de instalații și telecomunicații). Așa cum rezultă din formularea textului legal, categoriile de fenomene naturale și evenimentele cu urmări deosebit de grave, provocate de accidente sunt prevăzute enumerativ, limitativ și nu cu simplu titlu exemplificativ.

Pentru apărarea împotriva dezastrelor sunt prevăzute trei tipuri de măsuri:

- a) de prevenire și pregătire pentru intervenție;
- b) operative urgente de intervenție după declanșarea fenomenelor periculoase cu urmări deosebit de grave;
- c) de intervenție ulterioară pentru recuperare și reabilitare.

Responsabilitatea organizării apărării împotriva dezastrelor este conferită autorităților administrației publice centrale și locale, precum și unor organisme special constituite.

2. Organisme special constituite

Este vorba, în acest sens, de Comisia guvernamentală de apărare împotriva dezastrelor, comisii centrale specializate pe tipuri de dezastre și comisiile județene, respectiv Comisia municipiului București și a Sectorului Agricol Ilfov, de apărare împotriva dezastrelor.

COMISIA GUVERNAMENTALĂ DE APĂRARE ÎMPOTRIVA DEZASTRELOR se subordonează Guvernului pe lângă care funcționează și este formată din miniștri și conducători ai altor autorități ale administrației publice centrale de specialitate și condusă de primul ministru, organizează și conduce întreaga activitate în domeniu. Regulamentul de organizare și funcționare a Comisiei a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 209/1997. Măsurile de apărare împotriva dezastrelor, stabilite în condițiile legii de către Comisie sunt obligatorii pentru toate persoanele fizice și juridice (art. 5 și 6 din Ordonanța nr. 47/1994).

COMISIILE CENTRALE SPECIALIZATE PE TIPURI DE DEZASTRE, subordonate Comisiei guvernamentale, sunt organizate pe lângă ministerele de resort și vizează următoarele domenii: apărarea împotriva inundațiilor, fenomenelor meteorologice periculoase și accidentelor la construcțiile hidrotehnice (al cărui Regulament de organizare și funcționare a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 210/1997), prevenirea și apărarea împotriva efectelor seismice și alunecărilor de teren (regulament aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 438/1996), accident nuclear și căderi de obiecte cosmice, explozii mari la suprafață și în subteran, accidente chimice și avarii deosebit de grave la conducte magistrale și urbane, accidente deosebit de grave pe căi de comunicații, asistență medicală de urgență, în caz de dezastre și epidemii, incendii în masă și telecomunicații.

În sfârșit, în teritoriu se organizează comisii județene, respectiv Comisia municipiului București și a Sectorului Ilfov, de apărare împotriva dezastrelor, formate din specialiști din aparatul descentralizat al ministerelor și din aparatul consiliilor județene.

Atribuțiile stabilite pentru fiecare structură în parte (centrală, pe tipuri de dezastre și județene) vizează elaborarea strategiei naționale de apărare împotriva dezastrelor, promovarea studiilor de evaluare a riscului potențial și a urmărilor dezastrelor, elaborarea planurilor operative de apărare specifice, informarea și educarea opiniei publice etc.

3. Atribuțiile autorităților administrației publice centrale și locale

Ordonanța nr. 47/1994 stabilește, pe de o parte, atribuții comune tuturor organelor administrative, centrale și locale (de organizare, control și coordonare împotriva dezastrelor), iar pe de altă, altele specifice unor ministere (Ministerul Apărării Naționale, Ministerul de Interne, Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului, Ministerul Sănătății etc.).

4. Obligații ce revin persoanelor juridice în privința asigurării împotriva dezastrelor

Este vorba, în fapt, de o particularitate a atribuțiilor stabilite pe diferite trepte în privința apărării și intervenției în caz de dezastre, la nivelul unităților de bază (instituții publice și agenți economici).

Pentru agenții economici a căror activitate constituie o sursă potențială de risc se instituie obligația elaborării de studii de evaluare a riscului potențial (SERP) și de a asigura, prin sisteme proprii de supraveghere, controlul construcțiilor, instalațiilor, mijloacelor de transport, parametrilor și factorilor de mediu. În cazul detectării avariilor sau al depășirii valorilor admise ale contaminării este obligatorie înștiințarea organismelor stabilite prin schemele de înștiințare și luarea măsurilor de aducere sub control a instalațiilor. În plus, agenții economici a căror activitate constituie surse potențiale de risc nuclear, chimic sau biologic au obligația să acorde asistență tehnică, sprijin material și aparatură de detecție pentru eliminarea și înlăturarea contaminării în zonele afectate, la cererea autorităților administrației publice centrale și locale, ori organismelor specializate în domeniu (art. 33 din Ordonanța nr. 47/94).

În sfârșit, datorită caracterului excepțional al evenimentelor și măsurilor prevăzute, se instituie obligația cetățenilor de a-și însuși metodele de protecție și regulile de comportare în caz de dezastre și de a participa la activitățile organizate în acest scop. În situații de producere a dezastrelor, cetățenii sunt obligați să participe la acțiunile de intervenție pentru care nu sunt solicitați și să se conformeze măsurilor stabilite de autoritățile centrale și locale.

5. Noțiunea de accident major

Analiza prevederilor art. 2 al Ordonanței nr. 47/1994, care precizează noțiunea de dezastre, arată că sunt vizate accidentele care provoacă evenimente ca urmări deosebit de grave asupra mediului. Din enumerarea realizată în același articol, rezultă două categorii de accidente :

- a) accidentele chimice, biologice, nucleare, în subteran, avariile la construcții hidrotehnice sau conductele magistrale, incendiile de masă și exploziile, căderile de obiecte cosmice, adică evenimentele care prin natura lor, fără alte circumstanțieri, pot avea urmări deosebit de grave asupra mediului;
- b) accidentele majore (pe căile de comunicații, la utilaje și instalații tehnologice periculoase, avariile mari la rețelele de instalații tehnologice periculoase, avariile mari la rețelele de instalații și telecomunicații) adică cele care, pentru a fi încadrate în categoria dezastrelor, trebuie să prezinte o anumită gravitate.

În sensul conferit de Directiva CEE din 24 iunie 1982, accidentul major constituie un eveniment precum o emisie, un indiciu ori o explozie cu caracter major, în relație cu o dezvoltare necontrolată a unei activități industriale, care antrenează un pericol grav imediat ori animat, pentru om, în interiorul sau exteriorul stabilimentului și pentru mediu, și punând în joc una ori mai multe substanțe periculoase.

6. Strategia națională, programe naționale de pregătire și planuri operative

În concepția Ordonanței, sistemul de prevenire, intervenție operativă și refacere în cazul dezastrelor cuprinde : strategia națională de apărare împotriva dezastrelor, programe naționale de pregătire și planurile de protecție și intervenție pentru apărarea împotriva dezastrelor (la nivelul comisiei guvernamentale), planurile operative de apărare specifice (elaborate de comisiile centrale specializate pe tipuri de dezastre), planurile județene de protecție și intervenție în cazul dezastrelor, planurile localităților și ale agenților economici.

Deși se introduce obligativitatea studiilor de evaluare a riscului potențial în cazul agenților economici a căror activitate constituie o sursă potențială de risc, documentul se rezumă la enunțarea ei fără a preciza condițiile concrete de realizare. De asemenea, obligația impusă tuturor instituțiilor publice și agenților economici de a elabora planuri proprii de apărare în caz de dezastru și scheme de înștiințare în caz de pericol îi conferă un caracter prea general, cu pericolul de a deveni formale și, deci, ineficiente.

De remarcat faptul că Directiva Seveso a CEE, din 24 iunie 1982, privind riscurile de accidente majore la unele activități industriale prevede măsuri specifice precum redactarea unui studiu de pericol și elaborarea unui plan de asistență în caz de accident, la situații și acțiuni determinate, ceea ce îi conferă în mod evident efectivitate.

7. Fondurile pentru asigurarea apărării împotriva dezastrelor

În privința constituirii și utilizării fondurilor pentru asigurarea apărării împotriva dezastrelor trebuie să distingem două situații. Astfel, conform art. 35 al Ordonanței nr. 47/1994, agenții economici și instituțiile publice asigură, din resurse proprii, fondurile necesare finanțării activităților ce formează obiectul atribuțiilor conferite de lege.

Realizarea celorlalte măsuri de apărare împotriva dezastrelor și înlăturării efectelor acestora este finanțată de la bugetul de stat.

8. Sancțiuni pentru nerespectarea regimului de apărare împotriva dezastrelor

Deși nu exclude infracțiunile, sancționarea nerespectării de către persoanele juridice și fizice vinovate a obligațiilor în materie de apărare împotriva dezastrelor constă în stabilirea unui sistem de contravenții supus regimului general instituit de Legea nr. 32/1968.

Ordonanța nr. 47/1994 este primul text care prevede expres noțiunea de daune ecologice, în legislația românească, produse de un dezastru. În ciuda acestei importante inovații, documentul se rezumă la a preciza, prefigurând totuși soluția, că până la instituirea unei reglementări unitare privind asigurările, compensarea daunelor materiale, ecologice și morale produse de un dezastru provocat din nerespectarea obligațiilor ce revin agenților economici se stabilește de către instanțele judecătorești competente, la sesizarea părții vătămate sau a autorităților administrației publice locale.

Dintr-o asemenea perspectivă, măsurile de prevenire, intervenție în caz de producere și pentru înlăturarea efectelor dezastrelor trebuie să se completeze, în mod adecvat, mai ales cu aspectele legate de răspunderea și repararea prejudiciilor de mediu (aduse prin poluare persoanelor sau bunurilor ori mediului ca atare).

CAPITOLUL XIII

PROTECȚIA MEDIULUI URBAN

SECȚIUNEA I

PROTECȚIA AȘEZĂRILOR UMANE

Într-o societate tot mai urbanizată, strategiile din domeniul organizării și dezvoltării urbane trebuie să urmărească și atingerea unor obiecte de protecție a mediului.

De altfel, din perspectivă istorică, organizarea spațiului urban și conflictele diverse pe care acesta le suscită (zgomotul, circulația, poluarea atmosferică) au constituit, adeseori, punctele de plecare ale mișcărilor ecologiste, mai dezvoltate în orașe, decât în zonele rurale.

Legea nr.137/1995 a stabilit două mari domenii de promovare obligatorie a „principiilor ecologice” pentru asigurarea unui „mediu de viață sănătos”: dezvoltarea social-economică a localităților și, respectiv, planurile de urbanism și amenajare a teritoriului.

1. Răspunderile autorităților publice locale, persoanelor fizice și juridice

Responsabilitatea majoră incumbă, din acest punct de vedere, consiliilor locale, precum și, după caz, persoanelor fizice și juridice, care răspund pentru:

- **îmbunătățirea microclimatului urban** (prin amenajarea și întreținerea izvoarelor și a luciilor de apă din interiorul localităților și din zonele limitrofe acestora, înfrumusețarea și protecția peisajului și menținerea curățeniei stradale);
- **amplasarea adecvată a obiectivelor social-economice și utilităților publice** (amplasarea unităților industriale, a căilor și mijloacelor de transport, a rețelelor de canalizare, a stațiilor de epurare, a depozitelor de deșeuri menajere, stradale și industriale și a altor obiective și activități, fără a se prejudicia salubritatea, ambientul, spațiile de odihnă, tratament și recreare, starea de sănătate și confort a populației);

- respectarea regimului de protecție specială a localităților balneoclimaterice, a zonelor de interes turistic și de agrement, a monumentelor istorice, a ariilor protejate și a monumentelor naturii. În acest scop, este interzisă amplasarea de obiective și desfășurarea unor activități cu efecte dăunătoare în perimetrul și în zonele de protecție a acestora;
- adoptarea elementelor arhitecturale adecvate, optimizarea densității de locuire, concomitent cu menținerea, întreținerea și dezvoltarea spațiilor naturale (spații verzi, parcuri, aliniamente de arbori și perdele de protecție stradală, amenajamente peisagistice cu funcție ecologică, estetică și recreativă).
- gestionarea rațională a traficului, prin reglementarea, inclusiv prin interzicerea, temporară sau permanentă, a accesului anumitor tipuri de autovehicule sau a desfășurării unor activități generatoare de disconfort pentru populație în anumite zone ale localităților cu predominantă spațiilor de locuit, zone destinate tratamentului, odihnei, recreării și agrementului;
- instituirea de măsuri obligatorii privind întreținerea și înfrumusețarea curților și împrejurimilor acestora, a spațiilor verzi din curți și dintre clădiri, a arborilor și arbuștilor decorativi;
- inițierea pe plan local a unor proiecte de amenajare a grupurilor igienico-sanitare și de întreținere și dezvoltare a canalizării stradale;
- informarea și participarea publicului la asemenea activități.

2. Protecția mediului în documentațiile de urbanism și amenajarea teritoriului

Ca regulă generală, la eliberarea acordului de mediu pentru planurile de urbanism și amenajarea teritoriului, autoritățile pentru protecția mediului precizează măsurile de menținere și ameliorare a fondului peisagistic natural al fiecărei zone și localități, zonele deteriorate și condițiile de refacere peisagistică și ecologică a acestora și de dezvoltare a spațiilor verzi (art.61 din Legea nr. 137/1995)

Modurile în care documentațiile de urbanism abordează problemele mediului sunt diferite, exprimându-se specific pentru fiecare categorie de documentație în parte, în raport cu amploarea și scopurile sale fundamentale.

Regulamentul general de urbanism (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.525/1996), ca sistem unitar de norme tehnice și juridice ce stă la baza elaborării planurilor de amenajare a teritoriului, planurilor urbanistice, precum și a regulamentelor locale de urbanism, a încorporat cerințele protecției mediului în cele două domenii fundamentale ale sale. În acest sens, regulile de bază privind modul de ocupare a terenurilor cuprind și reguli cu privire la păstrarea integrității mediului și protejarea

patrimoniului natural și construit (cap.II, secțiunea I din Regulament). De pildă, autorizarea executării construcțiilor și amenajărilor care, prin amplasament, funcțiune, volumetrie și aspect arhitectural - conformare și amplasare goluri, raport gol-plin, materiale utilizate, învelitoare, paleta cromatică etc. - depreciază valoarea peisajului este interzisă (art.8 (1)). La rândul lor, regulile de amplasare a construcțiilor și amenajărilor aferente cuprind reglementări vizând siguranța față de riscurile naturale și riscurile tehnologice, asigurarea echipării edilitare etc. De asemenea, un rol deosebit revine în acest context condițiilor de amplasare și conformare a construcțiilor (capitolul III din Regulament).

Planurile urbanistice generale și regulamentele locale de urbanism ale localităților cuprind, în mod corespunzător, o dimensiune ecologică.

Astfel, în cazul **planului de amenajare a teritoriului național** conținutul acestuia trebuie să vizeze, printre altele, valorificarea resurselor naturale ale solului și subsolului, armonizarea dezvoltării așezărilor umane, precum și reabilitarea, protecția și valorificarea mediului natural și construit. Până în prezent, prin Legea nr. 71/1996 s-a aprobat Planul de amenajare a teritoriului național - Secțiunea I - Căi de comunicație; Secțiunea a III-a a Planului se va referi la „Zonele protejate”.

Planul de amenajare a teritoriului zonal care se referă la teritoriile grupate într-o zonă cu caracteristici comune geografice, istorice, economice și/sau de altă natură urmărește ca element distinct și reabilitarea, protecția și conservarea mediului în mod pregnant, cerințele ocrotirii naturii sunt avute în vedere în elaborarea planului de amenajare a teritoriului județean sau al municipiului București.

Într-un capitol special al acestui document, trebuie descris și stabilit cadrul natural iar, după precizarea elementelor vizând potențialul economic, populația și rețeaua de localități urmează stabilirea caracteristicilor referitoare la protecția și conservarea spațiului natural.

La rândul lor, **planul de amenajare a teritoriului interorășenesc sau comunal, planul de amenajare a teritoriului municipal, orășenesc sau comunal etc.** cuprind o serie de elemente obligatorii referitoare la problematica ecologică.

Toate documentațiile de urbanism cuprind, ca o clauză de stil, cerința valorificării resurselor materiale și condițiile de prezervare și îmbunătățire a calității mediului, delimitarea zonelor de construit și a celor protejate, dar problematica mediului se referă mai ales în cadrul planului urbanistic general la documentele care stabilesc obiectivele, acțiunile și măsurile de dezvoltare pentru o localitate existentă sau viitoare pe o perioadă delimitată.

Acestă documentație trebuie să cuprindă, în mod obligatoriu, un capitol consacrat problemelor protecției și conservării mediului, identificării și eliminării surselor de poluare, epurării apelor, măsuri de protecție a solului, subsolului, cerului.

Analiza modului de exprimare a cerințelor protecției mediului în cadrul documentelor de urbanism conduce la formularea a două principii:

- a) principiul limitării, amenajării și urbanizării, potrivit căruia este necesară stabilirea unui echilibru între protecția mediului și dezvoltarea urbană;

- b) principiul potrivit căruia în toate planurile și prognozele de amenajare trebuie să se respecte măsurile de interes general, care, de multe ori, se referă la protecția mediului.

3. Autorizarea construcțiilor în zonele protejate

Asigurarea respectării regulilor generale de urbanism și amenajarea teritoriului se realizează prin autorizațiile de construire.

Potrivit art.7 din Legea nr. 50/1991, pentru autorizarea construcțiilor în zonele asupra cărora s-a instituit, potrivit legii, un anumit regim de protecție prevăzut în documentațiile de urbanism aprobate, s-a instituit obligativitatea unui aviz special din partea anumitor organisme. Astfel, în rezervațiile istorice și de arhitectură, stabilite potrivit legii, sau în cazul lucrărilor care modifică monumente de orice natură, solicitantul va obține avizul Comisiei Naționale pentru protecția monumentelor, ansamblurilor și siturilor istorice sau al departamentului pentru urbanism și amenajarea teritoriului, în zonele de protecție ale acestora.

De asemenea, prin Ordonanța guvernului nr. 27/1992 privind unele măsuri pentru protecția patrimoniului cultural național s-au consacrat o serie de principii cu implicații și asupra regimului patrimoniului arhitectural. Astfel, printre atribuțiile Comisiei naționale a monumentelor, ansamblurilor și siturilor istorice se numără și: avizarea executării lucrărilor în zonele de protecție a monumentelor situate pe o rază de 100 m în localitățile urbane, 200 m în localitățile rurale și 500 m în afara localităților, măsurați de la limita externă a acestora, avizarea planurilor urbanistice generale și locale, problemelor de organizare și dezvoltare urbanistică, precum și programelor de amenajare a teritoriului, dacă acestea cuprind monumente, avizarea trecerii în domeniul public național și local al monumentelor, ansamblurilor și siturilor istorice, precum și a terenurilor pe care sunt situate acestea.

Totodată, emite norme privind obligațiile de folosință a terenurilor agricole, pe care au fost descoperite situri istorice, precum și avize pentru modificarea destinației și funcțiunii monumentelor, ansamblurilor și siturilor indiferent de forma de proprietate.

Executarea lucrărilor la monumentele, ansamblurile și siturilor istorice, precum și în zonele de protecție ale acestora, fără aviz sau cu încălcarea acestuia constituie contravenție, sancționată cu amendă, agentul constatatator trebuind să dispună și sistarea lucrărilor.

Este o măsură discutabilă din punct de vedere juridic, întrucât avizul Comisiei având un caracter premergător și preparator pentru autorizația de construire, iar acesta un caracter exclusiv, absența avizului ar trebui considerată drept o iregularitate a autorizației de construire și practic imposibil de înlănit.

Fiind o măsură de protecție, acesta poate consolida aplicarea regulilor care fac obiectul autorizației de construire.

În privința zonelor naturale protejate, potrivit Regulamentului general de urbanism, autorizarea executării construcțiilor în parcuri naționale, rezervații naturale, precum și în celelalte zone protejate de interes național, delimitate potrivit legii, se face cu avizul

conform al Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului și al Ministerului Lucrărilor Publice și Amenajării Teritoriului (art.8 (2)).

4. Regimul juridic al calității în construcții

Prin legea nr.10/1995 privind calitatea în construcții s-a instituit sistemul calității în construcții „care să conducă la realizarea și exploatarea unor construcții de calitate corespunzătoare, în scopul protejării vieții oamenilor, a bunurilor acestora, a societății și a mediului înconjurător” (art.3).

Calitatea construcțiilor este rezultanta totalității performanțelor de comportare a acestora în exploatare, în scopul satisfacerii, pe întreaga durată de existență, a exigențelor utilizatorilor și colectivităților.

Sistemul calității în construcții se aplică în mod diferențiat în funcție de categoriile de importanță ale construcțiilor, conform regulamentelor și procedurilor de aplicare a fiecărei componente a sistemului. Conform art.5 din lege, pentru obținerea unor construcții de calitate corespunzătoare sunt obligatorii realizarea și menținerea, pe întreaga durată de existență a construcțiilor a următoarelor cerințe:

- a) rezistență și stabilitate;
- b) siguranță în exploatare;
- c) siguranță la foc;
- d) igienă, sănătatea oamenilor, refacerea și protecția mediului;
- e) izolare termică, hidrofugă și economie de energie;
- f) protecție împotriva zgomotului.

În contractele care se încheie ori, după caz, în dispozițiile sau autorizațiile ce se emit trebuie să se înscrie clauzele referitoare la nivelul de calitate a construcțiilor corespunzătoare cerințelor, precum și garanțiile materiale și alte prevederi, care să conducă la realizarea acestor clauze.

Principalul document care certifică și exprimă îndeplinirea cerințelor de calitate este cartea tehnică a construcției, care cuprinde documentația de execuție și documente privitoare la realizarea și exploatarea acesteia. Ea se întocmește prin grija investitorului și se predă proprietarului construcției, care are obligația să o păstreze și să o completeze la zi. Prevederile din cartea tehnică a construcției referitoare la exploatare sunt obligatorii pentru proprietar și utilizator.

Urmărirea comportării în exploatare a construcțiilor se face pe toată durata de existență a acestora și cuprinde ansamblul de activități privind examinarea directă sau investigarea cu mijloace de observare și măsurare specifice, în scopul menținerii cerințelor. Orice intervenție la construcțiile existente (lucrări de reconstruire, consolidare, transformare, extindere, desființare parțială, precum și lucrările de reparații) se fac numai pe baza unui proiect avizat de proiectantul inițial al clădirii sau a unei expertize tehnice întocmite de un expert tehnic atestat și se completează în cartea tehnică a construcției. Postutilizarea construcțiilor cuprinde activitățile de dezafectare, demontare și demolare a construcțiilor, de recondiționare și de refolosire a elementelor și produselor recuperabile, precum și reciclarea deșeurilor cu asigurarea protecției mediului, potrivit legii. În acest

sens, se instituie obligații și răspunderi pentru investitori, proiectanți, executanți, specialiști, verficatori de proiecte, experți tehnici, utilizatori de construcții etc.

5. Normele de igienă și sănătate publică

În promovarea unui „mediu de viață sănătos”, un rol deosebit revine normelor legale de igienă și sănătate publică. Acestea se referă la: zonele de locuit, aprovizionarea cu apă a populației, colectarea și îndepărtarea reziduurilor și protecția sanitară a solului, activitatea unităților în care se desfășoară acțiuni social-culturale, colectivitățile temporare de muncă sau recreare și unitățile de prestări servicii pentru populație etc.

5.1. Norme de igienă și recomandări privind mediul de viață al populației. (aprobat prin Ordinul ministrului sănătății nr. 536 din 3 iulie 1997). Pentru acest domeniu, actul normativ cadru utilizează, pe de o parte, norme de igienă obligatorii, potrivit legii, pentru toate unitățile din sistemul public și privat, precum și pentru întreaga populație, iar, pe de altă parte, recomandări care, așa cum le arată și numele, nu au un caracter constrângător. Sub raportul domeniului de aplicare se disting: norme de igienă referitoare la zonele de locuit, Norme de igienă referitoare la aprovizionarea cu apă a localităților, Norme de igienă pentru fântâni publice și individuale, folosite la aprovizionarea cu apă de băut, Norme de igienă referitoare la colectarea și îndepărtarea reziduurilor lichide, Norme de igienă referitoare la colectarea, îndepărtarea și neutralizarea deșeurilor solide, Norme de igienă la unitățile de folosință publică, Norme de igienă privind produsele cosmetice, Norme de igienă pentru transporturile de persoane, Norme privind produsele pesticide utilizate în profilaxia sanitar-umană și Normele de igienă privind înhumarea, transportul și deshumarea cadrelor umane.

5.1.1. Norme de igienă referitoare la zone de locuit. Aceste reguli vizează anumite caracteristici ce trebuie îndeplinite de către terenurile destinate amplasării localităților, amplasarea clădirilor, cerințe pentru amplasarea utilităților administrativ-gospodărești etc..

Astfel, terenurile destinate amplasării și dezvoltării localităților trebuie să asigure protecția populației împotriva surpărilor și alunecărilor de teren, avalanșelor și inundațiilor, emanațiilor și infiltrațiilor de substanțe toxice, inflamabile sau explozive, poluării mediului, să dispună de posibilități de alimentare cu apă, de îndepărtare și neutralizare a apelor uzate și a reziduurilor, de dezvoltare normală a zonei verzi ș.a..

Referitor la amplasarea clădirilor destinate locuințelor se urmărește asigurarea însoțirii corespunzătoare a acestora (respectiv pe o durată de minimum 1-1/2 ore zilnic, la solstițiu de iarnă, a tuturor încăperilor de locuit, respectarea unei distanțe între clădiri mai mare sau cel puțin egală cu înălțimea clădirii celei mai înalte, pentru a nu se umbri reciproc) și respectarea anumitor reguli vizând amplasarea dotărilor tehnico-edilitare (respectiv platformelor organizate pentru depozitarea recipientelor de colectare a gunoierului menajer, spațiilor amenajate pentru jocul copiilor, spațiilor amenajate pentru gararea și parcarea autovehiculelor populației din zona respectivă, zonelor verzi de folosință generală). Totodată, sunt instituite condiții speciale de amplasare a unităților de mică industrie, comerciale și de prestări servicii, care pot crea riscuri pentru sănătate și

polua mediul, precum și pentru amenajarea unităților comerciale și de prestări servicii la parterul clădirilor de locuit. Zonele necesare odihnei și recreării sunt supuse unui regim special, atât în privința amplasării lor (în locuri care prezintă cele mai avantajoase elemente naturale), cât și a interzicerii amplasării în aceste locuri: a întreprinderilor care, prin activitatea lor, produc zgomot, vibrații sau impurifică apa, aerul, solul; unităților zootehnice, de transporturi, a stațiilor de epurare a apelor uzate și a depozitelor controlate de deșeuri solide ori asigurării anumitor dotări tehnico-sanitare.

Un instrument important de protecție a mediului de viață îl reprezintă **zonele de protecție sanitară**, asigurate între întreprinderile industriale, care pot polua factorii de mediu sau produc zgomot și vibrații, și teritoriile protejate învecinate. Prin **teritorii protejate** se înțeleg: zonele de locuit, parcurile, rezervațiile naturale, zonele de interes balneoclimateric, de odihnă și recreare, instituțiile social-culturale și medicale, precum și unitățile economice ale căror procese tehnologice necesită factori de mediu lipsiți de impurități. Zonele de protecție sanitară se stabilesc, ca formă, mărime și mobilitate, pe baza studiilor de impact asupra sănătății populației și mediului. În absența unei determinări prin studiile de impact, distanțele minime de protecție sanitară, recomandate între teritoriile protejate și o serie de unități care produc disconfort și unele riscuri sanitare, sunt cele stabilite în art. 11 ale Ordinului nr. 536/1997.

Suprafețele de teren incluse în zonele de protecție sanitară pot fi exploatate agricol, cu excepția culturilor de plante utilizate în scop alimentar sau furajer care, prin fixarea sau concentrarea de substanțe poluante (plumbul și compușii din plumb, fluorul și compușii săi, pesticidele greu degradabile etc.) pot fi dăunătoare pentru om sau animale.

Totodată, în interiorul zonelor de protecție sanitară se interzice amplasarea oricăror obiective, cu excepția celor destinate personalului de întreținere și intervenție.

Tot în vederea protejării populației, se instituie **zone destinate industriilor poluante**, unde se amplasează obiectivele economice care, prin natura activității lor, pot polua atmosfera și pentru care nu există mijloace tehnice eficace de reținere a poluanților și de reducere a emisiilor. În același scop, unitățile care, prin specificul activității lor, necesită protecție specială (spitale, centre de sănătate, creșe, grădinițe, școli, biblioteci, muzee etc.) se vor amplasa în așa fel încât să li se asigure o **zonă de protecție** de minimum 50 m față de locuințe, de arterele de circulație sau de zonele urbane aglomerate. Reguli specifice sunt stabilite și pentru amplasarea adăposturilor pentru creșterea animalelor în curțile persoanelor particulare și amplasarea obiectivelor economice cu surse de zgomot și vibrații și dimensionarea, în raport cu acestea, a zonelor de protecție sanitară. În sfârșit, se instituie parametrii sanitari care trebuie să fie respectați la proiectarea și execuția locuințelor.

5.1.2. Norme de igienă referitoare la aprovizionarea cu apă a localităților. Sistemele de aprovizionare cu apă a localităților trebuie să furnizeze apă potabilă în cantitatea necesară și de calitate corespunzătoare normelor naționale (stabilite prin Stas nr. 1342/1991), astfel încât să nu afecteze starea de sănătate a consumatorilor. Sunt prevăzute, în acest sens, condițiile ce trebuie îndeplinite de apa de suprafață sau de profunzime, folosită pentru aprovizionarea cu apă a localităților (art. 22 din Ordinul

536/1997), protejarea acestora, tehnologiile de tratare, caracteristicile rețelei de distribuire a apei.

În privința protejării surselor de apă folosite pentru aprovizionarea cu apă a localităților, acest lucru se realizează prin izolarea acestora prin perimetre de protecție sanitară și controlul activităților poluante din teritoriul aferent.

Totodată, sunt elaborate norme speciale de igienă pentru fântânile publice și individuale, folosite la aprovizionarea cu apă de băut (cap. III din Ordinul 536/1997).

5.1.3. Norme de igienă la colectarea, îndepărtarea și neutralizarea reziduurilor lichide și deșeurilor solide. În prima categorie intră cerințele de ordin tehnico-sanitar ce trebuie respectate de către primării și agenții economici, în vederea îndepărtării și epurării apelor uzate menajere, apelor uzate industriale, altor ape uzate și apelor meteorice, astfel încât să nu se creeze disconfort și îmbolnăvirea membrilor comunității.

Obligația de a asigura colectarea, îndepărtarea și neutralizarea deșeurilor solide revine primăriilor, agenților economici, asociațiilor de locatari și cetățenilor. Aceasta se exprimă în: interdicții de a arunca deșeurile solide în alte locuri decât în cele amenajate special și autorizate sanitar, respectarea normelor sanitare pertinente la elaborarea regulamentelor de salubritate, instituirea de norme referitoare la colectarea la locul de producere, sortarea (pe categorii: deșeuri menajere, deșeuri comerciale, deșeuri din parcuri și grădini, deșeuri din piețe, din construcții, rezultate din îngrijiri medicale, deșeuri stradale, zootehnice), evacuarea, transportul și neutralizarea acestora. Alte norme de igienă privesc unitățile de folosință publică, produsele cosmetice, transporturile de persoane (transportul în comun urban și preorășenesc, transportul aerian, transporturile feroviare, transporturile navale, transportul rutier interurban), produsele pesticide utilizate în profilaxia sanitar-umană și înhumarea, transportul și deshumarea cadavrelor umane.

SECȚIUNEA a II -a

REGIMUL DE PREVENIRE ȘI COMBATERE A POLUĂRII SONORE

1. **Noțiunea de zgomot.** Noțiunea de zgomot cunoaște definiții diferite. Astfel, de exemplu, *Le petit Larousse illustré* îl consideră ca „un ansamblu confuz de sunete fără armonie”. La rândul său, *Le Petit Robert* îl consideră „un sunet care nu este muzical”. *Le Littre* îl definește ca „un ansamblu confuz de sunete”; de obicei zgomotul este considerat ca fiind „orice senzație auditivă dezagreabilă ori jenantă”. Această din urmă definiție are meritul de a sublinia caracterul relativ al noțiunii de zgomot, ținând de intensitatea sunetului, de frecvența (gravă sau ascuțită), de durată, caracterul său neașteptat etc. Să adăugăm la aceasta că deranjul pe care îl produce va depinde de momentul în care se produce (zi ori noapte), de persoană, ori de „zgomotul de fond”. În același sens, o muzică plăcută pentru unul poate să fie insuportabilă pentru altul, că plasarea în unele circumstanțe (de exemplu, unde se urmărește numai ascultarea) poate fi inacceptabilă în altele (pentru că aici se vrea să se citească sau să se muncească), în sfârșit, că fiecare este mai sensibil la zgomotele produse de altul, decât la cele ale sale.

Pentru a elimina aceste neajunsuri ale relativității și subiectivității noțiunii de zgomot, s-a identificat un mijloc obiectiv de măsurare a sa sub forma decibelilor.

Astfel, în funcție de intensitate și efecte zgomotele pot fi grupate în trei categorii: a) între 55-60 decibeli - deranjează și perturbă somnul; b) între 60 și 65 de decibeli: produce vătămări considerabile; c) peste 65 de decibeli: se pot manifesta tulburări de comportament.

Sub raportul provenienței se disting două mari surse de zgomot: 1) mijloacele de transport (rutiere, feroviare, aeriene) și 2) zgomotele de vecinătate (unitățile industriale, șantiere, activități domestice și de petrecere a timpului liber ș.a.).

2. **Efectele zgomotului sunt multiple.** În primul rând, poate fi afectat auzul omului, fie printr-o oboseală auditivă, care reprezintă un deficit provizoriu de auz și care se manifestă începând de la zgomote de 75 la 80 dB, fie printr-un efect de mască (zgomotul împiedică auzirea conversațiilor ori semnalelor de pericol și contribuind astfel la o anumită „izolare”), fie o pierdere definitivă a auzului, care poate surveni în caz de zgomot intens și prelungit (peste 85 dB timp de 8 ore pe zi, de-a lungul mai multor ani). Aceste pierderi de auz, care sunt frecvent de origine profesională, pot proveni și din activități de petrecere a timpului liber, caracterizate prin zgomot intens (în concertele rock, în discotecă, la motocros se ating frecvent 105 dB). Zgomotul poate avea, de asemenea, și alte efecte asupra sănătății, în special asupra sistemului cardiovascular (hipertensiune arterială, mai ales), sau asupra sistemului digestiv ori psihicului. Acesta este, în același timp, un important agent de stres.

În cadrul OCDE țările membre și-au fixat drept priorități ale politicilor naționale de combatere a poluării sonore:

- Dezvoltarea unei veritabile strategii naționale în materie, coordonată cu nivelurile regionale și locale (cu o definire clară a obiectivelor și o repartizare explicită a responsabilităților între diversele autorități publice);
- O mai bună aplicare a politicii și a reglementărilor (prin multiplicarea și perfecționarea mijloacelor de promovare a efectivității normelor edictate);
- Generarea utilizării instrumentelor economice (redevențe, taxe, ajutoare financiare, suprataxe afectate etc.);
- Acționarea asupra comportamentelor (stimulentele cu caracter neeconomic pot juca un rol fundamental);
- Reducerea zgomotului emis de vehicule (B.Barraqué, La lutte contre le bruit, La documentation Française, no=734,9 septembrie 1994, p. 16-19).

3. Regimul juridic al prevenirii și combaterii poluării sonore

În legislația și practica statelor prevenirea și combaterea poluării sonore se realizează pe două căi principale: prin acțiunea la sursă (stabilindu-se norme de emisie, de fabricație, de procedeu etc.) și, respectiv, prin gestiune adecvată (interdicția sau limitarea unor activități, în unele locuri sau la anumite ore, instituirea de perimetre de protecție, izolație etc). Datorită specificului domeniului, controlul și sancționarea nerespectărilor normelor de protecție sunt dificil de îndeplinit.

Poate și de aceea, în majoritatea țărilor, problemelor poluării sonore nu li se acordă o atenție prioritară, statul deplasând aceste responsabilități la nivelul autorităților locale, care cu greu reușesc să angajeze o acțiune minimă și omogenă.

Modul de tratare a problemelor sonore diferă de la o legislație la alta. Astfel, în unele cazuri dispozițiile normative privind zgomotul au fost adunate într-o singură lege (precum legea olandeză din 1979 privind vătămările produse de zgomot), în altele acestea au fost incluse în reglementarea-cadru referitoare la protecția mediului (Elveția), iar în cele mai multe țări sunt dispersate în numeroase acte normative relative la diverse tipuri de activități: industrie, transport ș.a. (Franța, Marea Britanie ș.a.).

În privința legislației românești, în prezent nu există o reglementare unitară a aspectelor legate de prevenirea și combaterea poluării sonore.

Legea-cadru în materie de mediu (nr. 137/1995) încadrează poluarea sonoră în problematica protecției atmosferei, stabilind că autoritatea centrală pentru protecția mediului, cu consultarea ministerelor competente, elaborează normele tehnice, standardele și regulamentele de aplicare privind „pragul fonic și reglementări pentru limitarea zgomotelor” (art.42 lit. d). Totuși, în definiția **poluantului** (anexa nr. 1 a Legii nr. 137/1995) radiația fonică este menționată printre formele de energie distincte care pot avea această calitate dacă, introdusă în mediu, modifică echilibrul constituenților acestuia și al organismelor vii și aduce daune bunurilor materiale.

Ca măsuri specifice sunt menționate cele de ordin tehnologic, instituirea de restricții și interdicții în vederea prevenirii, limitării sau eliminării emisiilor de poluanți, aplicarea de sancțiuni legale (inclusiv încetarea temporară sau definitivă a activităților generatoare de poluare).

Totodată, legea instituie două obligații generale importante. Prima revine proprietarilor și deținătorilor legali de terenuri și constă în întreținerea și extinderea aliniamentelor de protecție, spațiilor verzi, parcurilor, gardurilor vii, inclusiv pentru protecția fonică și eoliană.

Cea de-a doua incumbă persoanelor fizice și juridice care trebuie să asigure măsuri și dotări speciale pentru izolarea și protecția fonică a surselor generatoare de zgomot și vibrații, să verifice eficiența acestora și să pună în exploatare numai pe cele care nu depășesc pragul fonic admis (art. 46 lit. e).

Conform Metodologiei de elaborare a studiului de impact asupra mediului (aprobată prin Ordinul nr. 125/1996 al ministrului de resort) printre aspectele ce sunt abordate în studiul de impact al capitolului „Surse de poluanți și protecția factorilor de mediu” se numără și „Sursele de protecție împotriva zgomotului și vibrațiilor” respectiv: sursele de zgomot și de vibrații, amenajările și dotările ori măsurile pentru protecția împotriva zgomotului și vibrațiilor, nivelul de zgomot și de vibrații la limita incintei obiectivului și la cel mai apropiat receptor protejat.

Uneori, sub raport medical, asemenea probleme formează obiectul normelor de igienă și sănătate publică.

Astfel, potrivit Normelor de igienă și recomandărilor privind mediul de viață al populației (1997), în zonele de locuit nivelul acustic admis echivalent continuu Leq trebuie să nu depășească 50 dB(A) și curba de zgomot 45. În timpul nopții (orele 22-6) nivelul acestui echivalent continuu trebuie să fie redus cu 10 dB(A) față de valorile din timpul zilei. Pentru apartamente nivelul acustic echivalent continuu (Leq) nu trebuie să depășească 30dB(A) și curba de zgomot 25. Pentru școli (săli de clasă) nivelul acustic echivalent continuu (Leq) nu trebuie să depășească 35 dB(A), curba de zgomot 30 ș.a..

3.1. Protecția mediului împotriva zgomotului produs de aeronave.

Regimul juridic al protejării împotriva acestei categorii de zgomot este stabilit prin Codul aerian (Ordonanța Guvernului nr. 29/1997). Conform acestui act normativ, protecția mediului constituie, din acest punct de vedere, toate activitățile ce au ca scop evaluarea și minimalizarea impactului aviației civile asupra mediului, datorat zgomotului produs de aeronavele civile sau în cadrul altor activități din domeniul aeronautic (art. 54 din Codul aerian). Principiile directe, limitările și măsurile corespunzătoare în acest domeniu sunt statuate printr-o **Declarație de politică a mediului** emisă de Ministerul Transporturilor. De asemenea, această autoritate, în scopul protecției mediului, poate restricționa, cu anumite excepții (aeronavele de stat românești, cele care execută misiuni oficiale, cele ce operează în folosul O.N.U., Crucii Roșii și Semilunii Roșii, care efectuează misiuni de căutare și de salvare, misiuni umanitare și de ajutoare de urgență, aeronave nevoite să aterizeze din cauze tehnice, din cauza condițiilor meteorologice nefavorabile sau a unor situații de forță majoră, ori din dispoziția autorităților române competente) operarea aeronavelor civile pe aeroporturile din România sau în spațiul aerian național. Prin reglementări specifice ale ministerului de resort se asigură un sistem unic de monitorizare a zgomotului pe aeroporturi care: a) să permită evaluarea zgomotului produs de operarea unei aeronave civile pe aeroport; b) să furnizeze o corelație între nivelul de zgomot și efectul acestuia asupra populației; c) să fie conform

cu reglementările și practicile internaționale și un sistem de cartografiere fonică a zonelor adiacente aeroporturilor, care să permită utilizarea ecologică a acestora (art. 58).

Producerea de zgomote peste limitele admise, dacă prin aceasta se pune în pericol grav sănătatea umană constituie infracțiune, pedepsită cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă de la 500.000 lei la 3.000.000 lei în condițiile art. 84 pct. 2 lit. d din Legea nr. 137/1995.

*Anexa nr. I***Principalele reglementări legale în domeniul protecției mediului****I. Legi**

- Legea nr. 17/1990 – Lege privind regimul juridic al apelor maritime, interioare, al mării teritoriale și al zonei contigue a României;
- Legea nr. 18/1991 – Legea fondului funciar (modificată și completată prin Legea nr. 169/1997);
- Legea nr. 82/1992 – Lege privind constituirea Rezervației Biosferei Delta Dunări (modificată și completată prin Legea nr. 69/1996);
- Legea nr. 98/1994 – Lege privind stabilirea și sancționarea contravențiilor la normele de igienă și sănătate publică;
- * Legea nr. 137/1995 – Legea privind protecția mediului;
- * Legea nr. 26/1996 – Codul silvic;
- Legea 103/1996 – Legea fondului cinegetic și a protecției vânatului;
- Legea 107/1996 – Legea apelor;
- Legea 111/1996 – Lege privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare (modificată și completată prin Legea nr. 16/1998);
- Legea nr. 171/1997 – Legea privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național – Secțiunea a II-a Apa.

II. Ordonanțe ale Guvernului României

- Ordonanța nr. 4/1995 – Ordonanță privind fabricarea, comercializarea și utilizarea produselor de uz fitosanitar pentru combaterea bolilor, dăunătorilor și buruienilor în agricultură;
- Ordonanța nr. 33/1995 – Ordonanță privind măsuri pentru colectarea, reciclarea și reintroducerea în circuitul productiv a deșeurilor re folosibile de orice fel;
- Ordonanța nr. 42/1995 – Ordonanță privind producția de produse alimentare destinate comercializării;
- Ordonanța nr. 27/1996 – Ordonanța privind acordarea de facilități persoanelor care domiciliază sau lucrează în unele localități din Munții Apuseni și în Rezervația Biosferei „Delta Dunării”;
- Ordonanța nr. 15/1997 – Ordonanța de modificare a Legii nr. 58/1991 privind privatizarea societăților comerciale.
- Ordonanța nr. 39/1998 – Ordonanță privind activitatea de standardizare națională în România.

III. Hotărâri ale Guvernului României

- H.G. nr. 223/1992 – Hotărâre privind normele de organizare și efectuare a transporturilor auto internaționale de persoane și mărfuri, a transporturilor auto de persoane în trafic interjudețean și județean și a transporturilor auto de mărfuri agabaritice și periculoase;
- H.G. 340/1992 – Hotărâre privind regimul de import al deșeurilor și reziduurilor de orice natură, precum și al altor mărfuri periculoase pentru sănătatea populației și pentru mediul înconjurător (completată prin H.G. 145/1995);
- H.G. 786/1993 – Hotărâre pentru aprobarea Regulamentului privind stabilirea grupelor de terenuri care intră în perimetrele de ameliorare;
- H.G. nr. 511/1994 – Hotărâre privind adoptarea unor măsuri pentru prevenirea și combaterea poluării mediului de către societățile comerciale din a căror activitate rezultă unele deșeuri poluante;
- H.G. 243/1995 – Hotărâre privind înființarea, organizarea și funcționarea Comitetului Național pentru Protecția Stratului de Ozon;
- H.G. 267/1995 – Hotărâre privind constituirea și utilizarea Fondului de ameliorare a fondului funciar;
- H.G. 395/1996 – Hotărâre pentru aprobarea „Programului special privind unele măsuri și acțiuni pentru sprijinirea dezvoltării economico-sociale a județului Tulcea și a Rezervației Biosferei „Delta Dunării”;
- * H.G. 1112/1996 – Reorganizarea Regiei Autonome a Pădurilor „Romsilva – R.A.” în „Regia Națională a Pădurilor”;
- H.G. 1275/1996 – Hotărâre privind înființarea și funcționarea „Comisiei Naționale pentru Schimbări Climatice”;
- H.G. 101/1997 – Hotărâre privind aprobarea Normelor speciale legate de caracterul și mărimea zonelor de protecție sanitară;
- H.G. 168/1997 – Hotărâre privind regimul produselor și serviciilor care pot pune în pericol viața, sănătatea, securitatea muncii și protecția mediului;
- H.G. 172/1997 – Hotărâre privind înființarea „Registrului Național al Substanțelor Chimice Potențial Toxice” și aprobarea regulamentului de organizare și funcționare al acestuia;
- H.G. 568/1997 – Hotărâre privind organizarea și funcționarea Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului;
- H.G. 730/1997 – Hotărâre pentru aprobarea Normativului privind stabilirea limitelor de încărcare cu poluanți a apelor uzate evacuate în sursele de apă „NTPA-001”;
- H.G. nr. 55/1988 – Hotărâre pentru aprobarea Normelor metodologice privind privatizarea societăților comerciale și vânzarea de active, precum și a Regulamentului de organizare și funcționare a Fondului Proprietății de Stat.

IV. Ordine ale Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului (M.A.P.P.M)

- Ordinul nr. 242/1993 – Ordin pentru aprobarea Normelor republicane de securitate nucleară privind planificarea, pregătirea și intervenția la accidentele nucleare și urgențe radiologice;
- Ordinul nr. 383/1993 – Ordin privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare pentru agențiile de protecție a mediului;
- Ordinul nr. 462/1993 – Ordin pentru aprobarea Condițiilor tehnice privind protecția atmosferei și Normelor metodologice privind determinarea emisiilor de poluanți atmosferici produse de surse staționare;
- Ordinul nr. 125/1996 – Ordin pentru aprobarea „Procedurii de reglementare a activităților economice și sociale cu impact asupra mediului înconjurător”;
- Ordinul nr. 278/1996 – Ordin pentru aprobarea „Regulamentului de atestare pentru elaborarea studiilor de impact asupra mediului și a bilanțurilor de mediu”;
- * Ordinul nr. 397/1996 – Ordin cu privire la asigurarea pazei pădurilor proprietate privată;
- Ordinul nr. 506/1996 – Ordin pentru aprobarea „Procedurii de reglementare a activităților de import și export cu substanțe, produse și echipamente înscrise în anexele Protocolului de la Montreal privind substanțele care epuizează stratul de ozon”;
- Ordinul nr. 148/1997 – Ordin pentru aprobarea „Procedurii și competențelor de emitere a avizelor și autorizațiilor de gospodărire a apelor”;
- Ordinul nr. 184/1997 – Ordin pentru aprobarea Procedurii de realizare a bilanțurilor de mediu;
- Ordinul nr. 201/1997 – Ordin pentru aprobarea „Procedurii de autorizare a activităților de recoltare, capturare și achiziție a plantelor și animalelor din flora și fauna sălbatică, de pe teritoriul țării, în scopul comercializării pe piața internă sau la export”;
- Ordinul nr. 275/1997 – Ordin pentru aprobarea „Normelor metodologice privind instituirea regimului de supraveghere specială în caz de nerespectare a măsurilor stabilite pentru asigurarea condițiilor înscrise în autorizația de gospodărire a apelor”;
- Ordinul nr. 276/1997 – Ordin pentru aprobarea „Metodologiei privind elaborarea planurilor de restricții și folosire a apei în perioadele deficitare”;
- Ordinul nr. 277/1997 – Ordin pentru aprobarea „Normativului de conținut al documentațiilor tehnice necesare obținerii avizului de gospodărire a apelor și a autorizației de gospodărire a apelor”;
- Ordinul nr. 278/1997 – Ordin pentru aprobarea „Metodologiei cadru de elaborare a planurilor de prevenire și combatere a poluărilor accidentale”;

- Ordinul nr. 279/1997 – Ordin pentru aprobarea „Normelor metodologice privind avizul de amplasament” ;
- Ordinul nr. 280/1997 – Ordin pentru aprobarea „Procedurii de notificare” ;
- Ordinul nr. 281/1997 – Ordin pentru aprobarea „Procedurii privind mecanismul de acces la informația de gospodărire a apelor” ;
- Ordinul nr. 282/1997 – Ordin pentru aprobarea „Procedurii privind participarea utilizatorilor de apă, riveranilor și publicului în activitatea de consultare” ;
- Ordinul nr. 318/1997 – Ordin pentru aprobarea „Normativului de acordare și de utilizare a echipamentului individual de protecție la radiații ionizante RP 06/1997” ;
- Ordinul nr. 396/1997 – Ordin pentru aprobarea „Regulamentului-cadru pentru elaborarea regulamentelor de exploatare a barajelor, lacurilor de acumulare, prizelor pentru alimentări cu apă, cu sau fără baraje și stabilirea competențelor de elaborare și aprobare a regulamentelor de exploatare bazinale și a programelor de exploatare lunare a lacurilor de acumulare” ;
- Ordinul nr. 399/1997 – Ordin privind aprobarea „Metodologiei de organizare, păstrare și gestionare a „Cadastrului apelor din România” ;
- Ordinul nr. 418/1997 – Ordin pentru aprobarea „Regulamentului de taxe și tarife pentru autorizarea și controlul activităților nucleare” .
- Ordinul nr. 756/1997 – Ordin pentru aprobarea Reglementării privind evaluarea poluării mediului.
- Ordinul nr. 1097/1997 – Ordin pentru aprobarea Normelor tehnice – NTPA 003/1997; NTPA – 004/1997 și NTPA – 005/1997;
- Ordinul nr. 1098/1997 – Ordin pentru aprobarea Normativelor NTPA – 006/1997

V. Ordine ale altor ministere

- Ordinul nr. 536/1997 – Ordin al ministrului sănătății pentru aprobarea Normelor de igienă și a recomandărilor privind mediul de viață al populației;
- Ordinul nr. 201/1997 – Ordin al ministrului sănătății pentru aprobarea Normelor metodologice de avizare sanitară și aurotizare sanitară;
- Ordinul nr. 536/1997 – Ordin al ministrului transporturilor pentru aprobarea Reglementărilor privind certificarea și/sau omologarea echipamentelor, pieselor de schimb și materialelor utilizate la vehiculele rutiere și autorizarea agenților economici care prestează servicii de reparații sau desfășoară activitate de reconstrucție a vehiculelor rutiere;
- Ordinul nr. 537/1997 – Ordin al ministrului transporturilor pentru modificarea și completarea Reglementărilor privind condițiile tehnice pentru vehiculele rutiere în vederea admiterii în circulație pe drumurile publice din România.

VI. Ordine comune ale mai multor ministere

- Ordinul nr. 311/1994 – MAPPM și MS – Ordin de modificare a Normelor republicane de radioprotecție;
- Ordin MAPPM 645/1997; Ordin MLPAT 5029/1997; Ordin M.S. 7190/1997 – Ordin pentru aprobarea Normativului privind condițiile de evacuare a apelor uzate în rețele de canalizare ale localităților;
- Ordin comun MAA, MS și MAPPM – Ordin pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Comisiei interministeriale de omologare a produselor de uz fitosanitar și a Procedurii de omologare a acestora în vederea fabricării, comercializării și utilizării lor în agricultură și silvicultură;
- Ordin MAPPM nr. 890/1997; Ordin M.S. nr. 925/1997 (publicate în M. Oficial, partea I, nr. 86/23.02.1998) pentru modificarea Normelor republicane de radioprotecție (ediția 1976).

VII. Standarde tehnice

- Standard Republican (SR) 13.253/1996 – Ambalaje. Etichetarea substanțelor și produselor chimice periculoase.
- SR 13.330/1996 – Salubritatea localităților. Vocabular;
- SR 13.350/1996 – Salubritatea localităților. Deșeuri urbane și rurale. Clasificare;
- SR 13.351/1996 – Salubritatea localităților. Deșeuri urbane și rurale. Prescripții generale de colectare selectivă.

Anexa nr. II

**CONVENȚII ȘI ACORDURI MULTILATERALE DIN DOMENIUL
PROTECȚIEI MEDIULUI ȘI CONSERVĂRII NATURII
LA CARE ROMÂNIA ESTE PARTE**

1. Convenția privind folosirea substanțelor aditive periculoase.
Locul și data semnării: Geneva, 25.10.1921.
Intrată în vigoare: 31.08.1923.
România: 4.12.1925.
2. Convenția privind regimul navigației pe Dunăre.
Locul și data semnării: Belgrad, 18.08.1948.
Intrată în vigoare: 15.05.1949.
România: 18.08.1948.
3. Acordul european referitor la transportul rutier internațional al mărfurilor periculoase (A.D.R.).
Locul și data semnării: Geneva, 30.09.1957.
România: a aderat prin Legea nr. 31/18 mai 1994.
4. Convenția privind pescuitul în apele Dunării.
Locul și data semnării: București, 19.01.1958.
Intrată în vigoare: 20.12.1958.
România: 29.01.1958, cu amendament aprobat în 1979.
Această convenție ar trebui actualizată/completată în sensul asigurării măsurilor de protecție, refacere și conservare a potențialului piscicol natural și a altor resurse biologice specifice.
5. Convenție asupra mării teritoriale și zonei contigue.
Locul și data semnării: Geneva 1958.
România a aderat la Convenție prin Decretul nr. 253/1961.
6. Convenția privind platoul continental.
Locul și data semnării: Geneva, 29.04.1958.
Intrată în vigoare: 10.06.1964.
România a aderat la Convenție prin Decretul nr. 253/1961 și a devenit Parte la 10.06.1964.
7. Convenția privind marea liberă.
Locul și data semnării: Geneva, 29.04.1958.
Intrată în vigoare: 30.09.1962.
România a aderat prin Decretul nr. 253/1961 și a devenit Parte la 30.09.1962.

8. Acordul privind pescuitul în Marea Neagră.
Locul și data semnării: Varna, 07.07.1959.
Intrat în vigoare: 21.03.1960.
România: 21.03.1960.
Depozitar: Guvernul Bulgariei; cu amendament adoptat la 30.06.1965.
9. Tratat privind Antarctica.
Locul și data semnării: Washington, 01.12.1959.
Intrat în vigoare: 23.06.1961.
România: 15.09.1971.
Depozitar: Guvernul S.U.A.
10. Acordul de cooperare pentru pescuitul în mare.
Locul și data semnării: Varșovia, 28.07.1962.
Intrat în vigoare: 22.02.1963.
România: 01.09.1966.
11. Convenția de la Viena privind răspunderea civilă pentru daune nucleare, încheiată la 21 mai 1963 și Protocolul comun referitor la aplicarea Convenției de la Viena și a Convenției de la Paris, încheiat la Viena la 21 septembrie 1988; România a aderat la cele două documente prin Legea nr. 106 din 3 octombrie 1992;
12. Convenția europeană privind protecția animalelor în transport internațional.
Locul și data semnării: Paris, 13.12.1968; Protocol adițional 1979.
Intrată în vigoare: 20 februarie 1971.
Aderare prin Hotărârea Guvernului nr. 267/12 aprilie 1991.
13. Convenția privind conservarea resurselor biologice ale Atlanticului de Sud-Est.
Locul și data semnării: Roma, 23.10.1969.
Intrată în vigoare: 24.10.1971.
România: 17.09.1977.
Depozitar: F.A.O.
14. Convenția asupra zonelor umede de importanță internațională în special ca habitat pentru păsările acvatice.
Locul și data semnării: Ramsar, 02.02.1971.
Intrat în vigoare: 21.12.1975. România a aderat la Convenție și la Protocol, prin Legea n. 5/1991.
Depozitar: U.N.E.S.C.O., cu protocolul ce amendează Convenția adoptat la Paris, la 03.12.1982 și intrat în vigoare la 01.10.1986.

15. Convenția privind protecția patrimoniului mondial cultural și natural.
Locul și data semnării: Paris, 16.11.1972.
Intrată în vigoare: 17.12.1975.
România a acceptat Convenția, prin Decretul Consiliului Provizoriu de Uniune Națională nr. 187/1990.
Depozitar: U.N.E.S.C.O.
16. Convenția cu privire la interzicerea utilizării tehnicilor de modificare a mediului în scopuri militare sau în alte scopuri ostile.
Locul și data semnării: New York 10.12.1976.
Intrată în vigoare: 05.10.1978.
România: 06.05.1983.
17. Convenția internațională pentru prevenirea poluării de către nave (MARPOL)
Locul și data semnării: Londra, 21.01.1973; Protocol modificator: 17.02.1978
Intrată în vigoare: 2.10.1983
România a aderat la Convenție și la Protocol prin Legea nr. 6/8.03.1993,
Depozitar: Organizația Maritimă Internațională; protocolul relativ la Convenția Internațională pentru prevenirea poluării de către nave, adoptat la Londra, la 17.02.1978, intrat în vigoare la 2.10.1983 și amendat ulterior la 15.03.1985.
18. Convenția privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa.
Locul și data semnării: Berna, 19.09.1979.
Intrată în vigoare: 1.06.1982.
România a aderat prin Legea nr. 13/11 martie 1993.
19. Convenția asupra poluării atmosferice transfrontaliere pe distanțe lungi.
Locul și data semnării: Geneva, 13.11.1979.
Intrată în vigoare: 16.03.1983.
România a aderat, prin Legea nr. 8/1991.
Depozitar: ONU.
20. Convenția privind conservarea speciilor migratoare de animale sălbatice.
Locul și data semnării: Bonn, 23 iunie 1979.
Intrată în vigoare: 1 noiembrie 1983.
România: a ratificat prin Legea 13/8 ianuarie 1998.
21. Convenția privind protecția fizică a materialelor nucleare.
Locul și data semnării: Viena 3.03.1980.
Intrată în vigoare la 8 februarie 1987.
România a ratificat prin Legea nr. 78/8 noiembrie 1993.

22. Convenția Națiunilor Unite asupra dreptului mării.
Locul și data semnării: Montego Bay, 10.12.1982.
Intrată în vigoare: noiembrie 1994.
România a ratificat prin Legea nr. 110/10.10.1996.
23. Convenția de la Viena privind protecția stratului de ozon.
Locul și data semnării: Viena, 22.03.1985.
Intrată în vigoare: 22.09.1988.
România a aderat prin Legea nr. 84/8 decembrie 1993.
- 23.1. Protocolul de la Montreal relativ la substanțele care epuizează stratul de ozon.
Locul și data semnării: Montreal, 16.09.1987.
Intrat în vigoare: 1.01.1989.
România: a aderat prin Legea nr. 84/3 decembrie 1993.
- 23.2. Amendament la Protocolul de la Montreal relativ la substanțele care epuizează stratul de ozon.
Locul și data semnării: Londra, 29.06.1990.
Intrat în vigoare: 1.01.1992.
România a acceptat amendamentele prin Legea 84/3 decembrie 1993.
- 23.3. Deciziile IV/I/IV/30 ale celei de-a 4-a Reuniuni a Părților Protocolului de la Montreal cu privire la substanțele care diminuează stratul de ozon.
Locul și data semnării: Copenhaga, 25.11.1992.
Intrate în vigoare: 25.11.1992.
România: 27.04.1992 și prin Legea nr. 84/1993.
24. Declarația de la București privind colaborarea statelor dunărene în problemele de gospodărire a apelor Dunării și în special de protecție a apelor fluviului împotriva poluării.
Locul și data semnării: București, 13.12.1985.
Depozitar: Guvernul României.
25. Convenția cu privire la notificarea rapidă a unui accident nuclear.
26. Convenția privind asistența în caz de accident nuclear sau de urgență radioactivă.
Locul și data semnării: Viena, 26.09.1986.
Intrată în vigoare: 26.02.1987.
România a aderat prin Decretul CPUN nr. 223/11 mai 1990.
Depozitar: Agenția Internațională pentru Energie Atomică (AIEA).

27. Convenția de la Basel privind controlul transportului transfrontalier al deșeurilor periculoase și al eliminării acestora.
Locul și data semnării: Basel, 22.03.1989.
Intrată în vigoare: 1991.
România a aderat la 26.01.1991 prin Legea nr. 6/1991.
Depozitar: ONU.
28. Convenția privind protecția Mării Negre împotriva poluării.
Locul și data semnării: București, 21.04.1992.
Intrată în vigoare: 1992.
România: a ratificat prin Legea nr. 98/16.09.1992.
Depozitar: Guvernul României.
29. Declarația ministerială privind protecția Mării Negre.
Locul și data semnării: Odessa, 7.04.1993.
30. Convenția privind diversitatea biologică.
Locul și data semnării: Rio de Janeiro, 5.06.1992.
Intrată în vigoare: 29.12.1993.
România a semnat la 5.06.1992 ratificată prin Legea nr. 58/13.07.1994.
Depozitar: ONU.
31. Convenția privind comerțul internațional cu specii de faună și floră sălbatică amenințate cu dispariția (CITES).
Locul și data semnării: Washington, 3.03.1973.
Intrată în vigoare: 1.07.1975.
România a aderat prin Legea nr. 69/15.07.1994.
Depozitar: Guvernul Elveției.
32. Convenția privind protecția și utilizarea cursurilor de apă transfrontiere și a lacurilor internaționale.
Locul și data semnării: Helsinki, 17.03.1992.
Intrarea în vigoare: 1993.
România: ratificat prin Legea nr. 30/26.04.1995.
Depozitar: ONU.
33. Convenția-cadru a Națiunilor Unite privind schimbările climatice.
Locul și data semnării: Rio de Janeiro, 5.06.1992.
Intrată în vigoare: 1993.
România: semnare 5.06.1992 ratificată prin Legea nr. 24/6.05.1994.
Depozitar: ONU.

34. Convenția privind securitatea nucleară.

Locul și data semnării: Viena, 17 iunie 1994.

Intrarea în vigoare: 1994.

România: Ratificată prin Legea nr. 43/24 mai 1995.

35. Convenția privind cooperarea pentru protecția și utilizarea durabilă a fluviului Dunărea (Convenția pentru protecția fluviului Dunărea).

Locul și data semnării: Sofia, 29 iunie 1994.

Intrarea în vigoare: 1994.

România: Ratificată prin Legea nr. 14/24 februarie 1995.

36. Codul internațional de management pentru exploatarea în siguranță a navelor și pentru prevenirea poluării (Codul Internațional de management al siguranței – Codul ISM), adoptat de IMO prin Rezoluția A741(18) din 4 noiembrie 1993;

România a acceptat prin Legea nr. 85/1997; Normele metodologice de aplicare a legii au fost aprobate prin HG nr. 510/1997.

CONVENȚII ȘI ACORDURI BILATERALE LA CARE ROMÂNIA ESTE PARTE

1. Convenția privind protecția râului Tisa și a afluenților împotriva poluării.
Locul și data semnării: Szeged, 28.05.1986.

2. Convenția între Ministerul Mediului din România și Departamentul de Stat pentru Protecția Mediului Înconjurător și Resurselor Naturale din Republica Moldova privind colaborarea în domeniul protecției mediului.
Locul și data semnării: București, septembrie 1991.
În vigoare de la data semnării.

3. Protocol de colaborare între Ministerul Mediului din România și Ministerul Mediului și Resurselor Regenerabile al Republicii Venezuela.
Locul și data semnării: București, 18.10.1991.
Intrat în vigoare la data semnării.

4. Convenția între Guvernul României și Guvernul Republicii Bulgaria privind colaborarea în domeniul mediului înconjurător.
Locul și data semnării: Sofia, 9.12.1991.
Ratificată de România prin Legea nr. 97/16.09.1992.

5. Acord între Ministerul Mediului din Franța și Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului din România pentru înfrățirea zonei Camarque cu Delta Dunării.
Data semnării: 16.09.1992

Aprobat prin H.G. nr. 176/22.04.1993

6. Acord între Guvernul României și Guvernul Republicii Federale Germania privind colaborarea în domeniul protecției mediului.
Locul și data semnării: București, 16.09.1993.
7. Convenția între Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului din România și Ministerul Mediului Înconjurător din Republica Slovacia privind colaborarea în domeniul protecției mediului.
Locul și data semnării: București, 7.09.1993.
8. Acord între Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului din România și Ministerul Mediului din Danemarca privind colaborarea în domeniul protecției mediului.
Locul și data semnării: București, 10.01.1994.
9. Acordul dintre Guvernul României și Guvernul Republicii Elene privind notificarea rapidă a unui accident nuclear și schimbul de informații asupra instalațiilor nucleare.
Aprobat prin H.G. nr. 332/15 mai 1995.
10. Acordul dintre Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului din România și Ministerul Gospodăririi Apelor din Republica Populară Chineză, privind colaborarea în domeniul gospodăririi apelor;
Aprobat prin H.G. nr. 744/27 octombrie 1994.
11. Acord între Guvernul României și Guvernul Republicii Bulgaria privind notificarea rapidă a unui accident nuclear și schimbul de informații asupra instalațiilor nucleare.
Locul și data semnării: Kozlodui, 28 mai 1997.
Aprobat prin HG nr. 734/1997.
12. Acord între Guvernul României și Guvernul Republicii Ungare privind notificarea rapidă a accidentelor nucleare.
Locul și data semnării: București, 26.05.1997.
Aprobat prin HG nr. 541/1997.

ARIILE NATURALE PROTEJATE ȘI MONUMENTELE NATURII DE PE TERITORIUL ROMÂNIEI

ARIA NATURALĂ PROTEJATĂ	CATEGORIA UICN	ACTUL DE DECLARARE* (inițial și reconfirmat)	SUPRAFAȚA ÎN HECTARE și localizare**
DELTA DUNĂRII – zonă umedă de importanță internațională, obiectiv al patrimoniului mondial natural – REZERVAȚIE A BIOSFEREI care include rezervațiile	IX, X m	JCM nr. 645/1938; L82/1993, convenția Ramsar/1971; Convenția UNESCO 1972	591200.0 j. TI CT
Zăton – Buhaz – Sacalin	I m	HCM nr. 891/1961; L nr. 82/1993	24250,0 j. TL
Roșca – Buhaiova	I m	HCM nr. 891/1961; L nr. 82/1993	9625.0 j. TL
Periteasca – Bisericuța	I m	HCM nr. 891/1961; L nr. 82/1993	4125.0 j. TL
Letea	I m	JCM nr. 645/1938; L. nr. 82/1993	2825.0 j. TL
Răducu	I m	L. nr. 82/1993	2500.0 j. TL
Caraorman	I m	L. nr. 82/1993	2250.0 j. TL
Vătafu	I m	L. nr. 82/1993	1625.0 j. TL
Erenciuc	I m	L. nr. 82/1993	400.0 j. TL
Isacea – Lacul Rotund	I m	L. nr. 82/1993	230.0 j. TL
Capul Doloșman	I m	L. nr. 82/1993	125.0 j. TL
Nebunu	I m	L. nr. 82/1993	1150.0 j. TL
Popina	I m	HCM nr. 891/1961; L. nr. 82/1993	98.0 j. TL
Murighiol	I m	HCM nr. 891/1961; L. nr. 82/1993	87.0 j. TL
Istria – Sinoe	I m	L. nr. 82/1993	350.0 j. CT
Grindul Chituc	I m	HCM nr. 891/1961; L. nr. 82/1993	2300.0 j. CT
Grindul Lupilor	I m	HCM nr. 891/1961; L. nr. 82/1993	2075.0 j. CT
RETEZAT – PARC NAȚIONAL și REZERVAȚIE A BIOSFEREI care include și rezervația	II, IX m	JCM nr. 593/1935; OM nr. 7/1990; HCJ nr. 593/1995	54400.0 j. HD
Gemelele	I m	JCM nr. 593/1935; HCJ nr. 11/1995;	2000.0 j. HD

PIETROSUL RODNEI – PARC NAȚIONAL și REZERVAȚIE A BIOSFEREI care include și rezervația:	II, IX m	OM nr. 7/1990	56700.0 j. MM
Pietrosul Mare	I m	JCM nr. 1149/1932; H CJ nr. 37/1994	3800.0 j. MM
DOMOGLED – VALEA CERNEI PARC NAȚIONAL care include și rezervațiile	II m	Dec. nr. 499/1982; OM. nr. 7/1990; H CJ nr. 8/1990;	60100.0 j. CS, GJ
Domogled – Tesna	I m	JCM nr. 1149/I H CJ nr. 8/1994	2743.0 j. CS
Coronini – Bedina	I m	Dec. nr. 499/1982; H CJ nr. 8/1994	2839.0 j. CS
Iauna – Craiova	I m	Dec. nr. 499/1982; H CJ nr. 8/1994	707.0 j. CS
Peștera Barzoni	III s	Dec. nr. 499/1982; H CJ nr. 8/1994	1.0 j. CS
Piatra Cloșanilor	I m	Dec. nr. 174/1982; H CJ nr. 82/1994	1730.0 j. GJ
Ciucevele Cernei	I m	Dec. nr. 174/1982; H CJ nr. 82/1994	1166.0 j. GJ
Peștera Cioaca cu brebenei	III s	Dec. nr. 174/1982; H CJ nr. 82/1994	20.0 j. GJ
Peștera Cloșani	I s	HCM nr. 1625/1955; H CJ nr. 82/1994	15.0 j. GJ
Cheile Corcoaiei	IV m	Dec. nr. 174/1982; H CJ nr. 82/1994	34.0 GJ
CHEILE NEREI – BEUȘNIȚA PARC NAȚIONAL care include și rezervațiile:	II m	Dec. nr. 499/1982; OM nr. 7/1990; H CJ nr. 8/1994	45561.0
Cheilke Nerei – Beușnița	I m	JCM nr. 965/1943; Dec. nr. 499/1982; H CJ nr. 8/1994	4837.0 j. CS
Valea Ciclovei – Simionu – Rolu	I m	Dec. nr. 556/1973; Dec. nr. 499/1982; H CJ nr. 8/1994	1327.0 j. CS
Cheile Susarei	I m	Dec. nr. 499/1982; H CJ nr. 8/1994	246.0 j. CS
Bigar	I m	Dec. nr. 499/1982; H CJ nr. 8/1994	176.0 j. CS
Lisovacea	I m	Dec. nr. 499/1982; H CJ nr. 8/1994	33.0 j. CS
APUSENI PARC NAȚIONAL care include și rezervațiile:	II m	OM. nr. 7/1990;	37900.0
Vârful Cârligata	IV b	Dec. nr. 123/1982; Dec. nr. 22/1989	10.0 j. BH
Coasta Brăieșei (Piatra Grăitoarea –	IV b	Dec. nr. 123/1982;	5.0 j. BH

versant SE)		Dec. nr. 22/1989	
Ferice Plai-Hoanca	IV b	Dec. nr. 123/1982; Dec. nr. 22/1989	0.0 j. BH
Cetățile Ponorului și Valea Galbenei	IV m	HCM nr. 1625/1955; Dec. nr. 22/1989	491.0 j. BH
Săritoarea Bohodeiului	IV m	Dec. nr. 261/1971; Dec. nr. 22/1981	174.6 j. BH
Cetatea Rădesei	IV m	Dec. nr. 261/1971; Dec. nr. 22/1981	20.0 j. BH
Poiana Florilor	IV m	Dec. nr. 22/1981	0.0 j. BH
Padis – Vărășoia – Poiana Ponor (Platoul carstic)	IV m	Dec. nr. 22/1981	0.0 j. BH
Bălăleasa (Depresiunea)	IV m	Dec. nr. 22/1981	0.0 j. BH
Groapa de la Barsa	IV m	Dec. nr. 22/1981	0.0 j. BH
Vârful Biserica Moșului	IV m	Dec. nr. 22/1981	0.0 j. BH
Lumea Pierdută	IV m	Dec. nr. 22/1981	0.0 j. BH
Pietrele Galbenei	III g	Dec. nr. 22/1981	1.0 j. BH
Piatra Bulzului	III g	Dec. nr. 22/1981	1.0 j. BH
Ghețarul Focul Viu	III s	Dec. nr. 22/1981	1.0 j. BH
Avenul Borțigului	III s	Dec. nr. 22/1981	1.0 j. BH
Peștera Ghețarul de la Scărișoara	III s	JCM nr. 645/1938; Dec. nr. 175/1969	1.0 j. AB
Peștera Vânătorile Ponorului	III s	Dec. nr. 175/1969	1.0 j. AB
Molhașurile de la Ceastina	IV b	Dec. nr. 175/1969	3.5 j. AB
BUCEGI PARC NAȚIONAL care include și rezervațiile:	II m	OM nr. 7/1990;	35700.0
Bucegi – Abruptul Prahovean	I m	JCM nr. 965/1943	3748.0 j. PH
Bucegi – Abruptul Bucșoiu, Vf. Mălăiești, Vf. Gaura	IV m	Dec. nr. 949/1962; Dec. nr. 421/1980	1634.0 j. BV
Piatra Craiului	I m	JCM nr. 645/1938; Dec. nr. 949/1962	1459,2 j. BV
Colții lui Barbeș	IV m	JCM nr. 965/1943	0.0 j. PH
Canionul Horoabei	III m	JCM nr. 965/1943; HCJ nr. 82/1994	0.0 j. DB
Cheile Urșilor	III m	JCM nr. 965/1943; HCJ nr. 82/1994	0.0 j. DB
Cheile Zănoagei Mari	III m	JCM nr. 965/1943; HCJ nr. 82/1994	0.0 j. DB
SEMENIC – CHEILE CARAȘULUI PARC NAȚIONAL care include și rezervațiile:	II m	Dec. nr. 499/1982; OM nr. 7/1990; HCJ nr. 8/1994	30400.0 j. CS
Izvoarele Nerei	I m	Dec. nr. 499/1982; HCJ nr. 8/1994	6261.0 j. CS
Cheile Carașului	I m	Dec. nr. 556/1973; Dec. nr. 499/1982; HCJ nr. 8/1994	1025.0 j. CS
Izvoarele Carașului	I m	Dec. nr. 499/1982;	719.0 j. CS

		HCI nr. 8/1994	
Cheile Gârliștei	I m	Dec. nr. 499/1982; HCI nr. 8/1994	517.0 j. CS
Peștera Comarnic	III s	Dec. nr. 499/1982; HCI nr. 8/1994	1.0 j. CS
CEAHLĂU PARC NAȚIONAL care include și rezervațiile:	II m	Dec. nr. 290/1971; OM nr. 7/1990; HCI nr. 15/1994	17200.0 j. NT
Poliza cu Crini	I b	Dec. nr. 290/1971; HCI nr. 15/1994	370.0 j. NT
Cascada Duruitoarea	III g	Dec. nr. 290/1971; HCI nr. 15/1994	1.0 j. NT
COZIA PARC NAȚIONAL	II m	Dec. nr. 659/1966; OM nr. 7/1990	17100.0 j. VL
CĂLIMANI PARC NAȚIONAL care include și rezervația:	II m	Dec. nr. 433/1971; OM nr. 7/1990	15300.0 j. SV
Doisprezece Apostoli	III g	Dec. nr. 433/1971	200.0 j. SV
CHEILE BICAZULUI – HĂȘMAȘ PARC NAȚIONAL care include și rezervația:	II m	OM nr. 7/1990	11600.0
Cheile Bicazului și Lacul Roșu	IV m	Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	2128.0 j. HR
Masivul Hășmașul Mare – Piatra Singuratică – Ecem	IV m	Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	500.0 j. HR
Lacul Sfânta Ana	IV m	Dec. nr. 18/1975; Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	240.0 j. HR
Tinovul Mohoș	IV m	Dec. nr. 18/1975; Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	240.0 j. HR
Cheile Șugăului	IV g	Dec. nr. 290/1971; HCI nr. 15/1994	0.0 j. NT
CIOCLOVINA – GRĂDIȘTEA de MUNTE PARC NAȚIONAL	II m	Dec. nr. 452/1979; Dec. nr. 11/1995	1000.0 j. HD
PORTILE de FIER PARC NAȚIONAL	II m	Dec. nr. 18/1980	423.0 j. MH
Vama Veche – 2 MAI Rezervație naturală	I m	Dec. nr. 31/1980	5000.0 j. CT
Nuntași – Istria – Tusla	I m	Dec. nr. 31/1980	1610.0 j. CT
Peștera Muierii	I s	HCM nr. 1625/1955; Dec. nr. 174/1982; HCI nr. 82/1994	19.0 j. GJ
Parângu Mic	I b	Dec. nr. 98/1988; HCI nr. 11/1994	0.5 j. HD
Cheia și Peștera Șura Mare	I m	Dec. nr. 452/1979; Dec. nr. 98/1988; HCI nr. 11/1994	5.0 j. HD
Peștera Tecuri	I s	HCM nr. 458/1954;	2.0 j. HD

		Dec. nr. 452/1979; HCJ nr. 11/1994	
Peștera cu Corali	I s	Dec. nr. 452/1979; Dec. nr. 98/1988; HCJ nr. 11/1994	1.0 j. HD
Peștera Epuran	I s	Dec. nr. 18/1980; HCJ nr. 26/1994	1.0 j. MH
Detunata Goală	III g	JCM nr. 645/1938; Dec. nr. 175/1969	24.0 j. AB
Râpa Roșie	III g	Dec. nr. 175/1969	10.0 j. AB
Detunata Flocoasă	III g	Dec. nr. 175/1969	5.0 j. AB
Pintenii din Coasta Jinei	III g	Dec. nr. 175/1969	1.0 j. AB
Oul Arșiței	III g	Dec. nr. 175/1969	0.2 j. AB
Masa Jidovului	III g	Dec. nr. 175/1969	0.2 j. AB
Stânca Grunzii	III g	Dec. nr. 175/1969	0.2 j. AB
Piatra Despicată	III g	HCM nr. 458/1954; Dec. nr. 175/1969	0.2 j. AB
Huda lui Papară	III s	Dec. nr. 175/1969	1.0 j. AB
Peștera Ghețarul de la Vârtop	III s	Dec. nr. 175/1969	1.0 j. AB
Microrelief Carstic Cetățeni	III g	Dec. nr. 4/1972; Dec. nr. 18/1994	225.0 j. AG
Granitul de la Albești	III g	HCM nr. 458/1954; Dec. nr. 18/1994	0.5 j. AG
Punctul Fosilifer Suslănești	III p	HCM nr. 1625/1955; Dec. nr. 4/1972; Dec. nr. 18/1994	3.5 j. AG
Calcarul numulitic de la Albești	III p	HCM nr. 458/1954; Dec. nr. 4/1972; Dec. nr. 18/1994	3.0 j. AG
Peștera Valea Morii	III s	Dec. nr. 542/1982; Dec. nr. 27/1995	5.0 j. AR
Groapa Ruginoasă – Valea Seacă	III g	Dec. nr. 22/1981; HCJ 1995	20.4 j. BH
Călugari (izbulul intermitent de la)	III g	Dec. nr. 261/1971; Dec. nr. 22/1981; HCJ 1995	14,4 j. BH
Poarta Bihorului	III g	Dec. nr. 22/1981; HCJ 1995	1.0 j. BH
Avenul Câmpeneasa – Izbulul Boiu	III s	Dec. nr. 251/1981; HCJ 1995	1.0 j. BH
Peștera Ciurului Izbul	III s	Dec. nr. 261/1971; Dec. nr. 22/1981; HCJ 1995	1.0 j. BH
Peștera Osoiu	III s	Dec. nr. 251/1981; HCJ 1995	0.1 j. BH
Peștera Urșilor – Chișcău	III s	Dec. nr. 22/1981; HCJ 1995	1.0 j. BH
Peștera Ciurului Ponor (izbul)	III s	Dec. nr. 251/1981;	1.0 j. BH

		HCI 1995	
Peștera Valea Leșului	III s	Dec. nr. 261/1971; Dec. nr. 22/1981; HCI 1995	0.1 j. BH
Peștera Vântului	III s	Dec. nr. 261/1971; Dec. nr. 22/1981; HCI 1995	0.1 j. BH
Peștera lui Micula	III s	Dec. nr. 251/1981; HCI 1995	0.1 j. BH
Peștera Gălășeni	III s	Dec. nr. 251/1981; HCI 1995	0.1 j. BH
Peștera Vadul Crișului	III s	HCM nr. 1625/1955; Dec. nr. 22/1989; HCI 1995	0.1 j. BH
Piatra Corbului	III g	Dec. nr. 58/1976	5.0 j. BH
Masivul de Sare de la Sărățel	III g	Dec. nr. 58/1976	5.0 j. BH
La Gloduri (vulcanii noroiși)	III g	Dec. nr. 58/1976	2.0 j. BN
Râpa cu Păpuși	III g	Dec. nr. 58/1976	2.0 j. BN
Zăvoaiele Borcutului	III g	Dec. nr. 58/1976	1.0 j. BN
Peștera Tăușoare	III s	Dec. nr. 58/1976	70.9 j. BN
Stânca – Ștefănești	III m	Dec. nr. 688/1975 HCI/1995	1.0 j. BT
Rupea (Stânca bazaltică)	III g	HCM nr. 458/1954; Dec. nr. 949/1962; HCI 1995	9.0 j. BV
Racoș (Coloane de bazalt)	III g	Dec. nr. 949/1992; HCI 1995	1.1 j. BV
Piatra Cioplită (Coloanele de bazalt)	III g	Dec. nr. 949/1962; HCI 1995	0.1 j. BV
Băile Homorod (Vulcanii noroiși)	III g	Dec. nr. 421/1980; HCI 1995	1.0 j. BV
Hoghiz (microcanion în bazalt)	III g	Dec. nr. 421/1980; HCI 1995	1.0 j. BV
Cheile Dopca	III g	Dec. nr. 421/1980; HCI 1995	0.0 j. BV
Vama Strunga (Loc fosilifer)	III p	Dec. nr. 421/1980; HCI 1995	10.0 j. BV
Ormeniș (Loc. fosilifer)	III p	HCM nr. 1625/1955; HCM nr. 485/1964; HCI 1995	4.0 j. BV
Carhaga (Punct fosilifer)	III p	Dec. nr. 949/1962; HCM nr. 485/1964; HCI 1995	1.6 j. BV
Purcăreni (loc fosilifer)	III p	Dec. nr. 949/1962; HCI 1995	0.1 j. BV
Peștera Bârlogul Ursului	III s	Dec. nr. 421/1980;	1.0 j. BV

		HCI 1995	
Peștera Valea Cetății Râșnov	III s	Dec. nr. 421/1980; HCI 1995	1.0 j. BV
Peștera Liliecilor (Moeciu)	III s	Dec. nr. 421/1980; HCI 1995	1.0 j. BV
Sarea lui Buzău	III g	HCM nr. 1625/1955; HCI nr. 13/1995	0.8 j. BZ
Corabia (Cariera)	III g	Dec. nr. 244/1966; Dec. nr. 686/1974; Dec. nr. 147/1994	208.0 j. CJ
Peștera Vârfurașul	III s	Dec. nr. 686/1974; Dec. nr. 147/1994	1.0 j. CJ
Soceni (Punct fosilifer)	III p	HCM nr. 1625/1955; Dec. nr. 499/1982; HCI nr. 8/1994	0.4 j. CS
Petroșani (pereții calcaroși)	III g	Dec. nr. 31/1980	4.8. j. CT
Aliman (loc fosilifer)	III p	Dec. nr. 935/1962 Dec. nr. 425/1970	15.0 j. CT
Tipalu (Recif neojurassic)	III p	Dec. nr. 31/1980	8.0 j. CT
Credința (Punct fosilifer)	III p	Dec. nr. 31/1980	6.0 j. CT
Cernavoda (Loc fosilifer)	III p	Dec. nr. 935/1962 Dec. nr. 425/1970	3.0 j. CT
Seimenii Mari (Punct fosilifer)	III p	HCM nr. 1965/1955; Dec. nr. 425/1970	0.5 j. CT
Peștera „La Adam”	III s	Dec. nr. 935/1962; Dec. nr. 425/1970	5.0 j. CT
Peștera Gura Dobrogei	III s	Dec. nr. 935/1962; Dec. nr. 425/1970	5.0 j. CT
Peștera Limanu	III s	Dec. nr. 425/1970	1.0 j. CT
Piatra „Nărilor” din Cheile Sohodolului	III g	Dec. nr. 174/1982; HCI nr. 82/1994	1.0 j. GJ
Piatra Sfinxul Lainicilor	III g	Dec. nr. 174/1982; HCI nr. 82/1994	1.0 j. GJ
Piatra Buha	III g	Dec. nr. 174/1982; HCI nr. 82/1994	1.0 j. GJ
Piatra Andreaua	III g	Dec. nr. 174/1982; HCI nr. 82/1994	1.0 j. GJ
Piatra Biserica Dracilor	III g	Dec. nr. 174/1982; HCI nr. 82/1994	1.0 j. GJ
Uzvoarele Izvarna	III m	Dec. nr. 174/1982; HCI nr. 82/1994	500.0 j. GJ
Izbucul Jaleșului	III m	Dec. nr. 174/1982; HCI nr. 82/1994	20.0 j. GJ
Peștera Cioaca cu brebenei	III s	Dec. nr. 174/1982; HCI nr. 82/1994	20.0 j. GJ
Peștera Gura Plaiului	III s	HCM nr.	10.0 j. GJ

		1625/1955; Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	
Peștera Martel	III s	HCM nr. 1625/1955; Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	2.0 j. GJ
Peștera Lazului	III s	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	2.0 j. GJ
Peștera Iedului	III s	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	1.0 j. GJ
Peștera Polovragi	III s	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	1.0 j. GJ
Lăpugiu de Sus (Depozit fosilifer)	III p	Dec. nr. 98/1988; HCJ nr. 11/1995	5.0 j. HD
Sânpetru (Depozit fosilifer cu dinosauri)	III p	Dec. nr. 98/1988; HCJ nr. 11/1995	5.0 j. HD
Peștera Valea Stâinii	III s	Dec. nr. 98/1988; HCJ nr. 11/1995	1.0 j. HD
Peștera Zeicului	III s	Dec. nr. 452/1979; Dec. nr. 98/1988; HCJ nr. 11/1995	1.0 j. HD
Peștera Cizmei	III z	Dec. nr. 98/1988; HCJ nr. 11/1995	1.0 j. HD
Muntele de sare de la Praid	III g	Dec. nr. 120/1980; HCJ nr. 13/1995	8.0 j. HR
Banyapatakfeje	III g	Dec. nr. 120/1980; HCJ nr. 13/1995	5.0 j. HR
Lacul Raț	III g	Dec. nr. 120/1980; HCJ nr. 13/1995	3.0 j. HR
Dealul Melcului (Firtuș)	III g	Dec. nr. 120/1980; HCJ nr. 13/1995	15.0 j. HR
Filiași (Vulcanii noroioși)	III g	Dec. nr. 120/1980; HCJ nr. 13/1995	1.0 j. HR
Peștera Șugău	III s	Dec. nr. 120/1980; HCJ nr. 13/1995	17.0 j. HR
Avenul Licaș	III s	Dec. nr. 120/1980; HCJ nr. 13/1995	0.5 j. HR
Peștera Topolnița	III m	Dec. nr. 18/1980; HCJ nr. 26/1994	50.0 j. MH
Izvorul și stâncăriile de la Cămana	III m	Dec. nr. 18/1980; HCJ nr. 26/1994	25.0 j. MH
Lacul Albastru	III g	Dec. nr. 204/1977; HCJ nr. 37/1994	0.5 j. MM
Chiuzbaia (Rezevație fosiliferă)	III p	Dec. nr. 204/1977; HCJ nr. 37/1994	50.0 j. MM
Peștera Vălenii Somcuței	III s	Dec. nr. 204/1977; HCJ nr. 37/1994	5.0 j. MM
Peștera cu Oase	III s	Dec. nr. 204/1977;	0.5 j. MM

		HCI nr. 37/1994	
Stâncă – Șerbești	III g	Dec. nr. 290/1971; HCI nr. 15/1994	5.0 j. NT
Piatra Teiului	III g	Dec. nr. 290/1971; HCI nr. 15/1994	0.2 j. NT
Peștera Tosorog	III s	Dec. nr. 290/1971; HCI nr. 15/1994	1.0 j. NT
Peștera Munticelu	III s	Dec. nr. 290/1971; HCI nr. 15/1994	1.0 j. NT
Slănic Prahova (Muntele de Sare)	III g	HCM nr. 458/1954	2.0 j. PH
Lacul Ocna Sibiului	III g	Dec. nr. 949/1962	0.2 j. SB
Turnu Roșu – Porcești (Calcare eocene)	III p	HCM nr. 458/1954	60.0 j. SB
Cisnădioara (Calcare cu hipuriți)	III p	Dec. nr. 949/1962	1.0 j. SB
Grădina Zmeilor (Gresii)	III g	Dec. nr. 259/1975	3.0 j. SJ
Pietrele Moșul și Baba	III g	Dec. nr. 259/1975	0.2 j. SJ
Stâncă Dracului (gresii)	III g	Dec. nr. 259/1975	1.0 j. SJ
Moara Dracului	III g	Dec. nr. 433/1971	10.0 j. SV
Piatra Țibăului	III g	Dec. nr. 433/1971	10.0 j. SV
Piatra Buhei	III g	Dec. nr. 433/1971	2.0 j. SV
Valea Stâncioiului – Goranu (piramidele din)	III g	Dec. nr. 659/1966 Dec. nr. 348/1983	12.0 j. VL
Slătioara (piramidele de pământ)	III g	Dec. nr. 659/1966 Dec. nr. 348/1983	7.0 j. VL
Peștera Caprelor	III s	Dec. nr. 348/1983	1.0 j. VL
Avenul Piciorul Boului	III s	Dec. nr. 348/1983	0.1 j. VL
Peștera Liliiecilor	III s	Dec. nr. 348/1983	1.0 j. VL
Peștera Munteanu Murgoci	III s	Dec. nr. 348/1983	1.0 j. VL
Peștera Pagodelor	III s	Dec. nr. 348/1983	1.0 j. VL
Peștera Rac	III s	Dec. nr. 348/1983	1.0 j. VL
Peștera Valea Bistrița	III s	Dec. nr. 348/1983	1.0 j. VL
Peștera cu lac	III s	Dec. nr. 348/1983	1.0 j. VL
Peștera cu perle	III s	Dec. nr. 348/1983	1.0 j. VL
Peștera Arnăuților	III s	Dec. nr. 348/1983	1.0 j. VL
Peștera Clopot	III s	Dec. nr. 348/1983	1.0 j. VL
Zăbala - Răoaza	III g	HCPUN nr. 33/1990	50.0 j. VN
Andreiașu (Focul Viu de la)	III g	Dec. nr. 1063/1967 Dec. nr. 156/1973	12.0 j. VN
Mălușteni (punct fosilifer)	III p	Dec. nr. 220/1973	10.0 j. VS
Hulubăț (punct fosilifer)	III p	Dec. nr. 220/1973	2.5 j. VS
Pădurea Vidolm (Iaricet)	IV b	Dec. nr. 175/1969	91.5 j. AB
Negrileasa (Poiana cu narcise)	IV b	Dec. nr. 175/1969	5.0 j. AB
Tecșești (Poiana cu narcise)	IV b	Dec. nr. 175/1969	1.5 j. AB
Iezerul Șurianul	IV g	Dec. nr. 175/1969	20.0 j. AB
Ampoița (calcare)	IV g	HCM nr. 458/1954; Dec. nr. 175/1969	0.2 j. AB
Cheile Intregalde	IV m	Dec. nr. 175/1969	25.0 j. AB

Cheile Râmețului	IV m	Dec. nr. 175/1969	20.0 j. AB
Cheile Vălișoarei	IV m	Dec. nr. 175/1969	15.0 j. AB
Valea Mănăstirii	IV m	Dec. nr. 175/1969	40.0 j. AB
Scărița Belioara (Șesul Craiului de la)	IV m	JCM nr. 886/1941; Dec. nr. 175/1969	450.0 j. AB
Piatra Corbului (calcarele cu orbitoline de la)	IV p	HCM nr. 458/1954 Dec. nr. 175/1969	2.0 j. AB
Dealul cu Melci	IV p	HCM nr. 458/1954 Dec. nr. 175/1969	5.0 j. AB
Pârâul Bobii	IV p	Dec. nr. 175/1969	1.5 j. AB
Valea Mică (calcare)	IV p	Dec. nr. 175/1969	1.0 j. AB
Negrași (Poiana cu narcise)	IV b	Dec. nr. 659/1966; Dec. nr. 4/1972; HCJ nr. 18/1984	4.1 j. AG
Pădurea Rătești	IV f	Dec. nr. 4/1972	0.0 j. AG
Dâmbovița– Dâmbovicioara – Brusturet	IV m	Dec. nr. 4/1972; HCJ nr. 18/1984	2000.0 j. AG
Moldoveanu și Capra (vârfuri Masivul Făgăraș)	IV m	Dec. nr. 659/1966; HCJ nr. 18/1984	5000.0 j. AG
Dosul Laurului	IV b	JCM nr. 645/1938; Dec. nr. 542/1982; HCJ nr. 1/1995	113.6 j. AR
Baltele– Gurahonț	IV b	Dec. nr. 542/1982; HCJ nr. 1/1995	2.0 j. AR
Runcu – Groși	IV m	Dec. nr. 542/1982; HCJ nr. 1/1995	261.8 j. AR
Dealul Pleșu Sebiș	IV m	Dec. nr. 542/1982; HCJ nr. 1/1995	281.8 j. AR
Pădurea Măgura	IV m	Dec. nr. 542/1982; HCJ nr. 1/1995	718.4 j. AR
Pădurea Dealul Mocrea	IV m	Dec. nr. 542/1982; HCJ nr. 1/1995	107.2. j. AR
Lacul Bezdin	IV m	Dec. nr. 542/1982; HCJ nr. 1/1995	25.0 j. AR
Prundul Mare (Insula)	IV m	Dec. nr. 542/1982; HCJ nr. 1/1995	65.4 j. AR
Zerind (rezerv. de dropii)	IV z	Dec. nr. 542/1982	2200.0 j. AR
Dealul Perchiu	IV b	Dec. nr. 117/1974	90.6 j. BC
Pădurea Runc	IV f	Dec. nr. 117/1974	57.5 j. BC
Pădurea Izvorul Alb	IV f	Dec. nr. 117/1974	3.0 j. BC
Vârful Boceasa	IV b	Dec. nr. 251/1981	2.0 j. BH
Valea Izbucelor-molhasuri	IV b	Dec. nr. 123/1982	80.0 j. BH
Pădurea Osorhei (cu narcise)	IV b	Dec. nr. 251/1981	2.0 j. BH
Pârâul Pețea	IV b	JCM nr. 1149/1932; Dec. nr. 22/1981	4.0 j. BH
Dealul Pacău	IV b	Dec. nr. 22/1981	15.0 j. BH
Goroniște (poiana cu narcise)	IV b	Dec. nr. 261/1971; Dec. nr. 22/1981	1.0 j. BH

Valea Iadei – Dealul Mare	IV b	Dec. nr. 251/1981	0.5 j. BH
Padiș (turbării)	IV b	Dec. nr. 22/1981	80.0 j. BH
Voivozi (pășunea cu Corynephorus)	IV b	Dec. nr. 22/1981	0.5 j. BH
Fânața Valea Roșie	IV b	Dec. nr. 22/1981	4.0 j. BH
Fânațele Crișului Pietros	IV b	Dec. nr. 123/1982	1.0 j. BH
Valea Sighiștelului	IV b	Dec. nr. 22/1981	420.4 j. BH
Pietrele Boghii	IV m	Dec. nr. 261/1971; Dec. nr. 22/1981	56.3 j. BH
Defileul Crișului Repede cu peștera Vadu Crișului	IV m	HCM nr. 1625/1955; Dec. nr. 22/1989	257.1 j. BH
Valea Rece (complex hidrologic)	IV m	Dec. nr. 251/1981	80.0 j. BH
Lacul Cicoș	IV m	Dec. nr. 22/1981	10.0 j. BH
Gruul Pietrii	IV p	Dec. nr. 22/1981	0.1 j. BH
Miheleu (calcare tortoniene)	IV p	Dec. nr. 261/1971; Dec. nr. 22/1981	1.0 j. BH
Dealul Șimleului (punct fosilifer)	IV p	Dec. nr. 261/1971; Dec. nr. 22/1981	0.1 j. BH
Tășad (calcare tortoniene)	IV p	Dec. nr. 261/1971; Dec. nr. 22/1981	0.1 j. BH
Valea Lionii–Peștiș (punct fosilifer)	IV p	Dec. nr. 261/1971; Dec. nr. 22/1981	0.1 j. Bh
Brusturi – Comet (lentila 204)	IV p	Dec. n. 22/1981	0.1 j. BH
Valea Crișului (calcare cu hipuriți)	IV p	Dec. nr. 261/1971; Dec. nr. 22/1981	0.1 j. BH
Cornițel (punct fosilifer)	IV p	Dec. nr. 251/1981	0.1 j. BH
Peștera Meziad	IV s	Dec. nr. 261/1971; Dec. nr. 22/1981	0.1 j. BH
Pădurea Rădvani, colonia de păsări	IV z	Dec. nr. 251/1981	3.0 j. BH
Uzvoarele mezotermale Răbăgani	IV z	Dec. nr. 22/1981	0.5 j. BH
Șesul Mogoșenilor (Poiana cu narcise)	IV b	Dec. nr. 58/1976	6.0 j. BN
La Sărătura	IV b	Dec. nr. 58/1976	5.0 j. BN
Pădurea Valea Vinului	IV b	Dec. nr. 58/1976	5.0 j. BN
Masivul Saca (poiana cu narcise)	IV b	Dec. nr. 58/1976	5.0 j. BN
Șesul Văii Budacului (poiana cu narcise)	IV b	Dec. nr. 58/1976	6.0 j. BN
Piatra Fântânelele	IV b	Dec. nr. 58/1976	5.0 j. BN
Piatra Cușmei (Losnei)	IV b	Dec. nr. 58/1976	5.0 j. BN
Pădurea Posmus	IV b	Dec. nr. 58/1976	2.0 j. BN
Valea Repede	IV m	Dec. nr. 58/1976	222.0 j. BN
Tau Zânelor	IV m	Dec. nr. 58/1976	15.0 j. BN
Lacul Cetățele	IV m	Dec. nr. 58/1976	1.0 j. BN
Lacul Zagra	IV m	Dec. nr. 58/1976	1.0 j. BN
Râpa Mare (loc fosilifer)	IV p	Dec. nr. 58/1976	1.0j. BN
Balta Morii	IV z	Dec. nr. 58/1976	0.5 j. BN
Insula Mică a Brăilei	IV z	Dec. nr. 11/1979; HCJ nr. 20/1994	14 682.0 j. BR

Dersca (turbăria)	IV b	Dec. nr. 688/1975 HCJ 1995	10.0 j. BT
Bucecea	IV b	Dec. nr. 688/1975 HCJ 1995	2.0 j. BT
Cerbu-Copălău	IV b	Dec. nr. 688/1975 HCJ 1995	2.0 j. BT
Stânca-Ripiceni	IV b	Dec. nr. 688/1975 HCJ 1995	1.0 j. BT
Băiceni			
Dracșani-Sulița	IV m	Dec. nr. 688/1975 HCJ 1995	670.0 j. BT
Ezer-Dorohoi	IV m	Dec. nr. 688/1975 HCJ 1995	600.0 j. BT
Pădurea Vorona	UV m	Dec. nr. 688/1975 HCJ 1995	150.1 j. BT
Pădurea Tudora	IV m	Dec. nr. 688/1975 HCJ 1995	120.1 j. BT
Ciornohal-Călărași	IV m	Dec. nr. 688/1975 HCJ 1995	107.3 j. BT
Stuhoasa (făgetul secular)	IV m	Dec. nr. 688/1975 HCJ 1995	60.7 j. BT
Pădurea Horlăceni (aninisul)	IV m	Dec. nr. 688/1975 HCJ 1995	5.0 j. BT
Dumbrava Vadului (poiana cu narcise)	IV b	HCM nr. 485/1964; Dec. nr. 146/1979; Dec. 1995	394.9 j. BV
Dealul Cetății Lempeș	IV b	Dec. nr. 949/1962; Dec. 1995	274.5 j. BV
Mlaștina Hârman	IV b	Dec. nr. 949/1962; Dec. 1995	8.0 j. BV
Mlaștina Stupini	IV b	Dec. nr. 421/1980; Dec. 1995	6.0 j. BV
Cheile Zărneștilor	IV g	Dec. nr. 421/1980; Dec. 1995	109.8 j. BV
Postăvarul (Muntele)	IV m	Dec. nr. 421/1980; Dec. 1995	1025.5 j. BV
Cotul Turzunului (pe Olt)	IV z	Dec. nr. 421/1980; Dec. 1995	0,1 j. BV
Păcelele Mari și Mici (Vulcanii noroiși)	IV g	HCM nr. 625/1955; Dec. nr. 13/1995	30.0 j. BZ
Suatu (I și II)	IV b	JCM nr. 1149/1932; Dec. nr. 686/1974; Dec. nr. 147/1994	9,2 j. CJ
Fânațele Clujului – Copârșae	IV b	JCM nr. 1149/1932; Dec. nr. 686/1974; Dec. nr. 147/1994	1,5 j. CJ
Valea Morilor	IV b	Dec. nr. 686/1974;	5.0 j. CJ

		Dec. nr. 147/1994	
Fânațele Clujului – Valea lui Craiu	IV b	JCM nr. 1149/1932; Dec. nr. 686/1974; Dec. nr. 147/1994	1.0 j. CJ
Pârâul Dumbrava	IV b	Dec. nr. 686/1974; Dec. nr. 147/1994	3.0 j. CJ
Cheile Turzii	IV m	JCM nr. 645/1932; Dec. nr. 686/1974; Dec. nr. 147/1994	104,0 j. CJ
Lacul Știucilor	IV z	Dec. nr. 244/1966; Dec. nr. 686/1974; Dec. nr. 147/1994	65.0 j. CJ
Valea Legiilor	IV z	Dec. nr. 244/1966; Dec. nr. 686/1974; Dec. nr. 147/1994	13,5 j. CJ
Sic (stufărișuri)	IV z	Dec. nr. 686/1974; Dec. nr. 147/1994	14,3 j. CJ
Fânațele Valea Sebeșului	IV b	Dec. nr. 499/1982; HCJ nr. 8/1994	40,4 j. CS
Pădurea Dognecea	IV f	Dec. nr. 499/1982; HCJ nr. 8/1994	318.0 j. CS
Pădurea Berzovia	IV f	Dec. nr. 499/1982; HCJ nr. 8/1994	240.8 j. CS
Valea Mare	IV m	Dec. nr. 556/1973; Dec. nr. 499/1982; HCJ nr. 8/1994	1179,0 j. CS
Valul lui Traian	IV b	Dec. nr. 935/1962; Dec. nr. 425/1970	5.0 j. CT
Pădurea Hagieni	IV m	Dec. nr. 425/1970	392.9 j. CT
Pădurea Dumbrăveni	IV m	Dec. nr. 31/1980	345.7 j. CT
Cheia (masiv geologic)	IV m	Dec. nr. 425/1970	170.0 j. CT
Pădurea Canaraua Fetii	IV m	Dec. nr. 31/1980	168,3 j. CT
Fântânița Murfatlar	IV m	Dec. nr. 935/1962 Dec. nr. 425/1970	66,4 j. CT
Pădurea Esehioi	IV m	Dec. nr. 31/1980	26.0 j. CT
Agigea (dunele marine)	IV m	JCM nr 142/1939; Dec. nr. 425/1970	25.0 j. CT
Movila Banului	IV p	Dec. nr. 425/1970	4.0 j. CT
Dealul Alah Bair	IV m	Dec. nr. 31/1980	10.0 j. CT
Lacul Agigea	IV z	Dec. nr. 124/1972	86.8 j. CT
Reci (mestecănișul de la)	IV b	Dec. nr. 949/1962	259.1 j. CV
Aita Seacă (punci fosilifer)	IV p	Dec. nr. 949/1962	0.1 j. CV
Cotul cu Aluni	IV b	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	25.0 j. GJ
Cioclovina	IV b	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	12.0 j. GJ
Pădurea Chișu – Bratcu	IV f	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	1319.0 j. GJ

Pădurea Cornișel	IV f	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	85.0 j. Gj
Pădurea Tismana– Pocuria	IV f	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	51.6 j. Gj
Pădurea Gorganu	IV f	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	21.3 j. Gj
Pădurea Polovragi	IV f	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	10.0 j. Gj
Săcelu (formațiuni eocene)	IV g	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	1.0 j. Gj
Parâng	IV m	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	2000.0 j. Gj
Gropul Sec (Muntele Pleșu-Cheile Pătrunsa)	IV m	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	1562.0 j. Gj
Pădurea Rachițeaua	IV m	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	1200.0 j. Gj
Dumbrava Tismanei	IV m	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	363.1 j. Gj
Cheile Sohodolului	IV m	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	350.0 j. Gj
Oslea (Muntele)	IV m	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	280.0 j. Gj
Cheile Oltețului	IV m	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	149.0 j. Gj
Pădurea Botorogi	IV m	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	106.0 j. Gj
Cometul Pocuiei	IV m	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	70.0 j. Gj
Cheile Corcoaiei	IV m	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	34.0 j. Gj
Piatra Boroștenilor	IV m	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	28.0 j. Gj
Buzești (punct fosilifer)	IV p	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	1.0 j. Gj
Groșera (punct fosilifer)	IV p	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	1.0 j. Gj
Săulești (punct fosilifer)	IV p	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	1.0 j. Gj
Săcelu (punct fosilifer)	IV p	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	1.0 j. Gj
Gârbovu (punct fosilifer)	IV p	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	1.0 j. Gj
Valea Desului (punct fosilifer)	IV p	Dec. nr. 174/1982; HCJ nr. 82/1994	1.0 j. Gj
Pădurea Gârboavele	IV f	Dec. nr. 160/1977; HCJ nr. 46/1994	230.0 j. GL
Hanul Conachi (dune de nisip)	IV m	JCM nr. 2377/1940; Dec. nr. 155/1973;	199.3 j. GL

		HCI nr. 46/1994	
Rateș (punct fosilifer)	IV p	Dec. nr. 1063/1967; Dec. nr. 155/1973; HCI nr. 46/1994	1,5 j. GL
Tirighina – Barboși (versantul sudic al dealului) (loc fosilifer)	IV p	Dec. nr. 1063/1967; Dec. nr. 155/1973; HCI nr. 46/1994	1,5 j. GL
Pădurea Breana Roșcani	IV b	Dec. nr. 662/1969; Dec. nr. 155/1973	78,3 j. GL
Dealul Colț	IV b	Dec. nr. 98/1988; HCI nr. 11/1995	78.0 j. HD
Fânașele Pui	IV b	Dec. nr. 452/1979; HCI nr. 11/1995	13.0 j. HD
Fânașele Nucșoara	IV b	Dec. nr. 452/1979; HCI nr. 11/1995	10.0 j. HD
Mlaștina Peșteana	IV b	Dec. nr. 452/1979; Dec. nr. 98/1988; HCI nr. 11/1995	3.0 j. HD
Fața Fetei (calcare)	IV b	Dec. nr. 98/1988; HCI nr. 11/1995	3.0 j. HD
Vârful Poienii	IV b	Dec. nr. 452/1979; Dec. nr. 98/1988; HCI nr. 11/1995	1.0 j. HD
Parâng	IV b	JCM nr. 1149/1932	
Măgurile Săcărâmbului	IV f	Dec. nr. 98/1988; HCI nr. 11/1995	23.0 j. HD
Pădurea Chizid	IV f	Dec. nr. 98/1988; HCI nr. 11/1995	105.0 j. HD
Pădurea Bejan	IV f	JCM nr. 2377/1940; Dec. nr. 98/1988; HCI nr. 11/1995	265.0 j. HD
Vulcan (Muntele)	IV g	Dec. nr. 452/1979; HCI nr. 11/1995	5.0 j. HD
Grohot (Podul natural de la)	IV g	Dec. nr. 452/1979; Dec. nr. 98/1988 HCI nr. 11/1995	1.0 j. HD
Pădurea Slivuț	IV m	Dec. nr. 98/1988; HCI nr. 11/1995	40.0 j. HD
Dealul Măgura (calcare)	IV m	Dec. nr. 98/1988; HCI nr. 11/1995	120.0 j. HD
Dealul Cetății Deva	IV m	HCM nr. 1625/1955; Dec. nr. 98/1988 HCI nr. 11/1995	30.0 j. HD
Măgura Uroiului	IV m	Dec. nr. 452/1979; Dec. nr. 98/1988 HCI nr. 11/1995	20.0 j. HD
Valea Bobâlna (tufuri calcaroase)	IV m	Dec. nr. 98/1988;	12,5 j. HD

		HCI nr. 11/1995	
Cheile Madei	IV m	Dec. nr. 452/1979; Dec. nr. 98/1988 HCI nr. 11/1995	10.0 j. HD
Cheile Crivადiei	IV m	Dec. nr. 452/1979; Dec. nr. 98/1988 HCI nr. 11/1995	10.0 j. HD
Dealul și Peștera Bolii	IV m	Dec. nr. 452/1979; Dec. nr. 98/1988 HCI nr. 11/1995	10.0 j. HD
Tinovul Luci	IV b	HCM nr. 1625/1955; Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	273.0 j. HR
Mlaștina După Luncă	IV b	Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	40.0 j. HR
Tinovul Kicsi Romlasmezo	IV b	Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	10.0 j. HR
Vlăhiță	IV b	Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	5.0 j. HR
Piemontul Nyeres	IV b	Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	5.0 j. HR
Pietrele Roșii	IV b	JCM nr. 1149/1932; Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	5.0 j. HR
Mlaștina cea Mare	IV b	Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	4.0 j. HR
Mlaștina Valea de Mijloc	IV b	Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	4.0 j. HR
Mlaștina Beneș	IV b	Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	4.0 j. HR
Pârâul Dobreanului	IV b	Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	3.5 j. HR
Mlaștina Budos	IV b	HCM nr. 625/1955; Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	3.0 j. HR
Mlaștina Nadasfurdo	IV b	Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	2.0 j. HR
Mlaștina Dumbrava Harghitei	IV b	Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	2.0 j. HR
Mlaștina Borsaroș-Sâncrăieni	IV b	JCM nr. 1743/1939; Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	1.0 j. HR
Piatra Șoimilor – Băile Tușnad	IV b	Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	0.8 j. HR
Borsec	IV b	JCM nr. 1763/1934; Dec. nr. 120/1980; HCI nr. 13/1995	0.5 j. HR

Cheile Vârghișului și peșterile din chei	IV m	Dec. nr. 120/1980; H CJ nr. 13/1995	800.0 j. HR
Dealul Firtuș	IV m	Dec. nr. 120/1980; H CJ nr. 13/1995	15.0 j. HR
Sâmpaul (popasul păsărilor de la)	IV z	Dec. nr. 120/1980; H CJ nr. 13/1995	10.0 j. HR
Lacul Snagov	IV m	HCM nr. 894/1952	100.0 j. IF
Pădurea Snagov	IV m	HCM nr. 894/1952	10.0 j. IF
Pădurea Caiafele	IV m	Dec. nr. 83/1968	330.0 j. IL
Pădurea Moroiu	IV m	Dec. nr. 83/1968	149.9.0 j. IL
Fânatele seculare – Valea lui David	IV b	Dec. nr. 389/1969; H CJ nr. 22/1994	50.0 j. IS
Galata	IV b	Dec. nr. 557/1973; H CJ nr. 22/1994	1.9 j. IS
Valea Lungă	IV b	Dec. nr. 557/1973; H CJ nr. 22/1994	0.2 j. IS
Pădurea Humosu – făgetul secular	IV f	Dec. nr. 557/1973; H CJ nr. 22/1994	73.3 j. IS
Pădurea Uricani	IV f	Dec. nr. 557/1973; H CJ nr. 22/1994	68.0 j. IS
Pădurea Roșcani	IV f	Dec. nr. 557/1973; H CJ nr. 22/1994	34.6 j. IS
Pădurea Poieni	IV f	Dec. nr. 557/1973; H CJ nr. 22/1994	144,7 j. IS
Pădurea Catalina – Cotnari	IV f	Dec. nr. 557/1973; H CJ nr. 22/1994	7.6 j. IS
Dealul Repede (punct fosilifer)	IV p	HCM nr. 1625/1955; Dec. nr. 557/1973; H CJ nr. 22/1994	5.8 j. IS
Gura Văii – Vârciorova	IV b	Dec. nr. 18/1980; H CJ nr. 26/1994	305.0 j. MH
Valea Oglicului	IV b	Dec. nr. 18/1980; H CJ nr. 26/1994	150.0 j. MH
Lunca Vânjului	IV b	Dec. nr. 18/1980; H CJ nr. 26/1994	147.0 j. MH
Pădurea Ponoarele (liliac)	IV b	Dec. nr. 18/1980; H CJ nr. 26/1994	20.0 j. MH
Izverna (tufărișurile mediteraneene)	IV b	Dec. nr. 18/1980; H CJ nr. 26/1994	10.0 j. MH
Cracul Găioara	IV b	Dec. nr. 18/1980; H CJ nr. 26/1994	5.0 j. MH
Obârșia Cloșani – cornet cu tufărișuri submediteraneene	IV b	Dec. nr. 18/1980; H CJ nr. 26/1994	60.0 j. MH
Vârful lui Stan – Izverna	IV b	Dec. nr. 18/1980; H CJ nr. 26/1994	120,0 j. MH
Cracul Crucii	IV b	Dec. nr. 18/1980; H CJ nr. 26/1994	2,0 j. MH
Lunca Banului	IV f	Dec. nr. 18/1980;	387.0 j. MH

		HCI nr. 26/1994	
Pădurea Punghina	IV f	Dec. nr. 18/1980; HCI nr. 26/1994	189.0 j. MH
Pădurea Borovăț	IV f	Dec. nr. 18/1980; HCI nr. 26/1994	30.0 j. MH
Pădurea Bunget	IV f	Dec. nr. 18/1980; HCI nr. 26/1994	18.2 j. MH
Pădurea Draghiceanu de pe Muntele Cloșani	IV f	Dec. nr. 18/1980; HCI nr. 26/1994	60.0 j. MH
Dealul Dohomnei	IV f	Dec. nr. 18/1980; HCI nr. 26/1994	40.0 j. MH
Dealul Varanic	IV m	Dec. nr. 18/1980; HCI nr. 26/1994	350.0 j. MH
Cazanele Mari și Cazanele Mici	IV m	Dec. nr. 18/1980; HCI nr. 26/1994	115.8 j. MH
Pădurea Stârmîna	IV m	Dec. nr. 18/1980; HCI nr. 26/1994	100.3 j. MH
Ponoarele (complexul carstic)	IV m	Dec. nr. 18/1980; HCI nr. 26/1994	100.0 j. MH
Izvoarele Cosuștei (pereții calcaroși)	IV m	Dec. nr. 18/1980; HCI nr. 26/1994	50.0 j. MH
Cheile Cosuștei	IV m	Dec. nr. 18/1980	50.0 j. MH
Cometul Babelor și Cerboanei	IV m	Dec. nr. 18/1980; HCI nr. 26/1994	40.0 j. MH
Cometul Piatra Încălecată	IV m	Dec. nr. 18/1980; HCI nr. 26/1994	12.0 j. MH
Fața Virului	IV m	Dec. nr. 18/1980; HCI nr. 26/1994	6.0 j. MH
Valea Tesna	IV m	Dec. nr. 18/1980; HCI nr. 26/1994	160.0 j. MH
Cheile Topolniței	IV m	Dec. nr. 18/1980; HCI nr. 26/1994	20.0 j. MH
Șvinita (locul fosilifer)	IV p	Dec. nr. 18/1980; HCI nr. 26/1994	93.1 j. MH
Bahna (locul fosilifer)	IV p	HCM nr. 1625/1955; Dec. nr. 18/1980	10.0 j. MH
Lacul Morărenilor	IV b	Dec. nr. 204/1977; HCI nr. 37/1994	20.0 j. MM
Salhoi – Zambroslavele (stancariile)	IV b	Dec. nr. 204/1977; HCI nr. 37/1994	5.0 j. MM
Mlaștina Poiana Brazilor	IV b	Dec. nr. 204/1977; HCI nr. 37/1994	4.0 j. MM
Mlaștinile Vlăschișescu	IV b	Dec. nr. 204/1977; HCI nr. 37/1994	2.0 j. MM
Tăul lui Dumitru	IV b	Dec. nr. 204/1977; HCI nr. 37/1994	1.0 j. MM
Pădurea Ronișoara	IV f	Dec. nr. 204/1977; HCI nr. 37/1994	62.0 j. MM

Pădurea Ocna Șugatag	IV f	Dec. nr. 204/1977; HCJ nr. 37/1994	44.0 j. MM
Pădurea Bavna	IV f	Dec. nr. 204/1977; HCJ nr. 37/1994	26.0 j. MM
Pădurea Coștiui	IV f	Dec. nr. 204/1977; HCJ nr. 37/1994	0.7 j. MM
Creasta Cocoșului	IV g	Dec. nr. 204/1977; HCJ nr. 37/1994	50.0 j. MM
Cheile Tătarului	IV g	Dec. nr. 204/1977; HCJ nr. 37/1994	15.0 j. MM
Cheile Babei	IV g	Dec. nr. 204/1977; HCJ nr. 37/1994	15.0 j. MM
Cornedei – Ciungii Bălășinii	IV m	Dec. nr. 204/1977; HCJ nr. 37/1994	800.0 j. MM
Baia Mare (arboritele de castan comestibil)	IV m	Dec. nr. 204/1977; HCJ nr. 37/1994	500.0 j. MM
Izvorul Albastru (al Izei)	IV m	Dec. nr. 204/1977; HCJ nr. 37/1994	100.0 j. MM
Zau de Câmpie	IV b	JCM nr. 1149/1932; Dec. nr. 19/1993	3.3 j. MS
Pădurea Mociar	IV f	JCM nr. 1149/1932; Dec. nr. 19/1993	48.0 j. MS
Dealul Vulpilor – Botoaia (ochiul de stepă)	IV b	Dec. nr. 290/1971; HCJ nr. 15/1994	2.0 j. NT
Dumbrava Roșie	IV b	Dec. nr. 290/1971; HCJ nr. 15/1994	0.5 j. NT
Pădurea Goșman	IV f	Dec. nr. 290/1971 HCJ nr. 15/1994	175.0 j. NT
Pădurea Vânători	IV f	Dec. nr. 290/1971; HCJ nr. 15/1994	55.0 j. NT
Cozla (calcare)	IV g	Dec. nr. 290/1971; HCJ nr. 15/1994	10.0 j. NT
Cernegura (punctul fosilifer)	IV p	Dec. nr. 290/1971; HCJ nr. 15/1994	400.0 j. NT
Pietricica (punctul fosilifer)	IV p	Dec. nr. 290/1971; HCJ nr. 15/1994	39.5 j. NT
Cozla (punctul fosilifer)	IV p	Dec. nr. 290/1971; HCJ nr. 15/1994	10.0 j. NT
Agârcia (punctul fosilifer)	IV p	Dec. nr. 290/1971; HCJ nr. 15/1994	1.0 j. NT
Grădina Alpină	IV b	JCM nr. 965/1943	0.5 j. PH
Ciucăș (Tigăile)	IV m	Dec. nr. 949/1943	3.0 j. PH
Sinaia (Arinișul de la)	IV m	JCM nr. 2377/1940	1.4 j. PH
Iezerele Cindrelului	IV b	Dec. nr. 615/1961	609.60 j. SB
Valea Bălii (lacul și golul alpin, Munții Făgăraș)	IV m	JCM nr. 1149/1932	180.0 j. SB
Arpășel	IV z	Dec. nr. 949/1962	736.0 j. SB

Raciș – Hida (poiana cu narcise)	IV b	Dec. nr. 259/1975	1.5 j. SJ
Valea Sălajului (lunca cu lalea pestră)	IV b	Dec. nr. 259/1975	10.0 j. SJ
Rakoczi (calcare)	IV b	Dec. nr. 259/1975	0.5 j. SJ
Balta Cehei	IV m	Dec. nr. 259/1975	18.2 j. SJ
Sanislău – Pișcolț, mlaștina Vermeș	IV b	Dec. nr. 65/1982	10.0 j. SM
Pădurea Urziceni	IV f	Dec. nr. 65/1982	38.2 j. SM
Dunele de nisip Foieni	IV f	Dec. nr. 65/1982	10.0 j. SM
Tinovul Poiana Stampei	IV b	HCM nr. 1625/1955; Dec. nr. 433/1971	677.1 j. SV
Todirescu (fânețele din golul alpin)	IV b	HCM nr. 1625/1955; Dec. nr. 433/1971	44.0 j. SV
Tinovul Șarul Dornei	IV b	Dec. nr. 492/1973	35.5 j. SV
Fânețele Bosanci-Ponoare	IV b	JCM nr. 1149/1932; Dec. nr. 433/1971	24.5 j. SV
Salcea (lunca de la)	IV b	Dec. nr. 433/1971	10.0 j. SV
Fânețele Bosanci-Frumoasa	IV b	JCM nr. 1149/1932; Dec. nr. 433/1971	9 j. SV
Mlaștina Rădăuți	IV b	Dec. nr. 433/1971	5.0 j. SV
Tinovul Găina-Lucina	IV b	Dec. nr. 433/1971	1.0 j. SV
Măgura – Câmpulung	IV b	Dec. nr. 433/1971	1.0 j. SV
Pădurea Crujana (stejeret)	IV f	Dec. nr. 492/1973	32,3 j. SV
Pietrele Doamnei (Muntele Rarău)	IV m	HCM nr. 1625/1955; Dec. nr. 433/1971	887.9 j. SV
Codrul secular Slătioara	IV m	JCM nr. 284/1941; Dec. nr. 433/1971	854.3 j. SV
Codrul secular Giumalău	IV m	JCM nr. 284/1941; Dec. nr. 433/1971	314.0 j. SV
Bila Lala	IV m	Dec. nr. 433/1971	234.1 j. SV
Răchițișul Mare	IV m	Dec. nr. 433/1971	177.5 j. SV
Pădurea Dragomirna (făget)	IV m	Dec. nr. 492/1973	131.0 j. SV
Pădurea Zamostea – Lunca	IV m	Dec. nr. 492/1973	115.3.0 j. SV
Cheile Zugrenilor	IV m	Dec. nr. 492/1973	100.0 j. SV
Cheile Lucavei	IV m	Dec. nr. 492/1973	40.0 j. SV
Piatra Pinului și Piatra Șoimului (Gura Humor)	IV p	Dec. nr. 433/1971	1.5 j. SV
Pojorâta (clipa triasică)	IV p	Dec. nr. 433/1971	1.0 j. SV
Dealul Toanelor	IV z	Dec. nr. 433/1971	3.0 j. SV
Pădurea Niculiței	IV m	JCM nr. 1743/1939	11.0 j. TL
Pădurea Cenad	IV b	Dec. nr. 1581/1982	270.0 j. TM
Lunca Pogănișului	IV b	Dec. nr. 327/1974; Dec. nr. 1581/1982	75.5 j. TM
Cadar	IV b	Dec. nr. 327/1974	6.0 j. TM
Buziaș	IV b	Dec. nr. 327/1974	6.0 j. TM
Blajova	IV b	Dec. nr. 327/1974	6.0 j. TM
Slatina (sărături)	IV b	Dec. nr. 1581/1982	4.0 j. TM

Cladova	IV b	Dec. nr. 327/1974	2.0 j. TM
Drinova	IV b	Dec. nr. 327/1974	2.0 j. TM
Paninova	IV b	Dec. nr. 327/1974	2.0 j. TM
Dudești	IV b	Dec. nr. 327/1974	2.0 j. TM
Ohaba Română	IV b	Dec. nr. 327/1974	2.0 j. TM
Iesnic	IV b	Dec. nr. 327/1974	2.0 j. TM
Leucușești	IV b	Dec. nr. 327/1974	2.0 j. TM
Brestovăț	IV b	Dec. nr. 327/1974	2.0 j. TM
Pădureni	IV b	Dec. nr. 327/1974	2.0 j. TM
Bichigi	IV b	Dec. nr. 327/1974	2.0 j. TM
Movila Sisitak	IV b	Dec. nr. 327/1974 Dec. nr. 1581/1982	0.5 j. TM
Arboretul Bazoș (parc dendrologic)	IV f	HCM nr. 114/1954; Dec. nr. 1581/1982	60.0 j. TM
Rădmănești (loc fosilifer)	IV p	HCM nr. 1625/1955; Dec. nr. 1581/1982	4.0 j. TM
Mlaștinile Satchinez	IV z	JCM nr. 1166/1942; Dec. nr. 1581/1982	236.0 j. TM
Stricatul (jnepenış)	IV b	Dec. nr. 348/1983	15.0 j. VL
Sâmbotin – Dăești	IV b	Dec. nr. 348/1983	15.0 j. VL
Mlaștina Mosoroasă	IV b	Dec. nr. 348/1983	0.2 j. VL
Pădurea Tisa Mare	IV f	Dec. nr. 348/1983	50.0 j. VL
Pădurea Silea	IV f	Dec. nr. 348/1983	25.0 j. VL
Călinești – Brezoi	IV f	Dec. nr. 348/1983	200.0 j. VL
Câlcescu	IV m	Dec. nr. 348/1983	200.0 j. VL
Miru-Bora	IV m	Dec. nr. 348/1983	25.0 j. VL
Ocele Mari	IV m	Dec. nr. 348/1983	15.0 j. VL
Radița-Mânzu	IV m	Dec. nr. 348/1983	10.0 j. VL
Iezerul Latoriței	IV m	Dec. nr. 348/1983	10.0 j. VL
Stogu	IV m	Dec. nr. 348/1983	10.0 j. VL
Pădurea Latorița	IV m	Dec. nr. 348/1983	7.1 j. VL
Sterpul – Dealul Negru	IV m	Dec. nr. 348/1983	5.0 j. VL
Cristești	IV m	Dec. nr. 348/1983	3.0 j. VL
Pădurea Valea Cheii	IV m	Dec. nr. 348/1983	1.5 j. VL
Golești	IV p	Dec. nr. 348/1983	10.0 j. VL
Vârful Goru	IV b	HCPUN nr. 33/1990	391.4 j. VN
Lacul Negru	IV b	HCPUN nr. 33/1990	20.0 j. VN
Pădurea Verdele	IV f	HCPUN nr. 33/1990	250.0 j. VN
Pădurea Cenaru I	IV f	Dec. nr. 156/1973	233.4 j. VN
Pădurea Lepșa-Zboina	IV f	Dec. nr. 156/1973	210.7 j. VN
Pădurea Schitu-Dălhăuți	IV f	Dec. nr. 156/1973	188.2 j. VN
Pădurea Cenaru II	IV f	Dec. nr. 156/1973	149.8 j. VN
Pădurea Izvoarele Narujei	IV f	Dec. nr. 156/1973	78.0 j. VN
Pădurea Tișița	IV m	HCPUN nr.	307.0 j. VN

Cheile Nărujei	IV m	33/1990 HCPUN nr. 33/1990	200.0 j. VN
Căldările Zabalei – Pârâul Negru	IV m	HCPUN nr. 33/1990	300.0 j. VN
Pădurea Scruntar	IV m	Dec. nr. 156/1973	125.0 j. VN
Râpa Roșie – Dealul Morii	IV m	HCPUN nr. 33/1990	49.6 j. VN
Strămtura	IV m	HCPUN nr. 33/1990	15.0 j. VN
Algheanu	IV m	HCPUN nr. 33/1990	10.0 j. VN
Cascada Putnei	IV m	HCPUN nr. 33/1990	10.0 j. VN
Pârâul Bozu	IV m	HCPUN nr. 33/1990	5.0 j. VN
Cheile Tișitei Mari	IV m	HCPUN nr. 33/1990	5.785.10 j. VN
Movila lui Burcel	IV b	Dec. nr. 220/1973	12.0 j. VS
Fânațele de la Glodeni	IV b	Dec. nr. 220/1973	6.0 j. VS
Tâncu – Coasta Rupturilor	IV b	Dec. nr. 220/1973	6.0 j. VS
Pădurea Badeana	IV f	Dec. nr. 220/1973	126.7 j. VS
Pădurea Harboanca	IV f	Dec. nr. 220/1973	69.5 j. VS
Pădurea Seaca-Movileni	IV f	Dec. nr. 220/1973	48.1 j. VS
Pădurea Bălteni	IV f	Dec. nr. 220/1973	22.0 j. VS
Pădurea Sloboda	V I	Dec. nr. 175/1969	20.0 j. AB
Iezerul Ighiel	V I	Dec. nr. 175/1969	20.0 j. AB
Băgău (Tău fără Fund)	V I	Dec. nr. 175/1969	10.0 j. AB
Valea Cornaia	V I	Dec. nr. 58/1976	50.0 j. BN
Cheile Bistriței	V I	Dec. nr. 58/1976	50.0 j. BN
Stâncile Tătarului	V I	Dec. nr. 58/1976	25.0 j. BN
Ipoțești	V I	Dec. nr. 688/1975	1014.8 j. BT
Tâmpa (Muntele)	V I	Dec. nr. 948/1962; HCJ 1995	188.2 j. BV
Stejerișul Mare	V I	Dec. nr. 948/1962; HCJ 1882	20.0 j. BV
Pădurea Bogății	V I	Dec. nr. 421/1980; HCJ 1995	8.5 j. BV
Prejmer (pădurea și mlaștinile eutrofe)	V I	Dec. nr. 421/1980; HCJ 1995	252.0 j. BV
Făgetul Clujului	V I	Dec. nr. 686/1974; Dec. nr. 147/1994	10.0 j. CJ
Hârșova (Canarelele din port)	V I	JCM nr. 965/1943; Dec. nr. 425/1970	5.3 j. CT
Codrii de Aramă	V I	Dec. nr. 290/1971; HCJ nr. 15/1994	10.0 j. NT
Pădurea de Argint	V I	Dec. nr. 290/1971; HCJ nr. 15/1994	0.3 j. NT
Peștera Luanei	V I	Dec. nr. 492/1973	2.0 j. SV

Pădurea Dumbrava	V 1	Dec. nr. 1581/1982	310.0 j. TM
Pădurea Bistra	V 1	Dec. nr. 1581/1982	20.0 j. TM

* JCM = Jurnal al Consiliului de Miniștri

L = Lege

Dec. = Decret

H.G. = Hotărâre a Guvernului

HCM = Hotărâre a Consiliului de Miniștri

HCI = Hotărâre a Consiliului județean

HCPUN = Hotărâre a Consiliului Provizoriu de Uniune Națională

** în ha și pe județe

*Bibliografie generală**A. Volume*

- J. Lamarque, Droit de la protection de la nature et de l'environnement, L.G.D.J., 1973;
- J. De Malafosse, Le droit à la nature, Montchrestien, 1973;
- M. Despax, Droit de l'environnement, Litec, Paris, 1980;
- P.C. Storm, Umweltrecht, Berlin, 1980;
- J. Morand - Deviller, Le droit de l'environnement, Que sais-je? PUF, Paris, 1987;
- Al. Kiss, Droit international de l'environnement, Pedone, Paris, 1989;
- M. Priem, Droit de l'environnement, Dalloz, 3 edition, Paris, 1996;
- J. Fromagean, Ph. Huttinger, Davit de l'environnement, E. Yrolles, Paris, 1993;
- Al. Kiss, D. Shelton, Traité de droit europeen de l'environnement, Frison - Roche, Paris, 1995
- Al. Kiss, D. Shelton, International Environmental Law, Transnational Publisher, Inc. Londra 1991;
- D. Guihal, Droit repressif de l'environnement, Economica, Paris, 1997;
- Kamto, Maurice, Droit de l'environnement, en Afrique, Edicef/Anpelf, coll. Universites francophones, 1996;
- Kramer, Ludwig, Focus on European Environmental Law, Swet & Maxwell, London, 1992;
- Kramer, Ludwig, E.C. Treaty and Environmental Law, second etidion, London, 1995;
- M. Dușu, Dreptul mediului, Ed. Economică, București, 1996;
- M. Dușu, Dreptul internațional și comunitar al mediului, București, Ed. Economică, 1995;
- M. Dușu, Dreptul comunitar al mediului, Ed. Economică, București, 1997;
- D. Marinescu, Dreptul mediului înconjurător, Ed. Sansa-SRL 1996;
- E. Lupan, Dreptul mediului, Ed. Lumina Lex, vol. I, 1996; vol. II 1997.

B. Studii, articole

- M. Dușu, Despre necesitatea, obiectivele și dimensiunile definitorii ale dreptului ecologic, Revista română de drept, nr. 5/1989;
- M. Dușu, Dreptul la un mediu sănătos și prosper - drept fundamental al omului, Dreptul, nr. 9-12/1990;
- M. Dușu, În legătură cu răspunderea civilă pentru pagubele ecologice, Dreptul, nr. 10-11/1991;
- M. Dușu, Răspunderea civilă pentru pagube nucleare, Dreptul, nr. 10-11/1993;
- M. Dușu, Regimul juridic de protecție și conservare a Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, Dreptul nr. 5-6/1994;
- M. Dușu, Specificul sancțiunilor de drept al mediului, Dreptul nr. 10-11/1994;
- M. Dușu, Legea protecției mediului, Dreptul nr. 5/1996;

- M. Duțu, Regimul juridic al autorizării activităților economice și sociale cu impact asupra mediului, *Dreptul* nr. 10/1996
- M. Duțu, Protecția mediului: strategie, politici, reglementare juridică, rev. *Remediu*, nr. 1/1997;
- M. Duțu, Privire comparativă asupra regimului de protecție împotriva poluării a Rinului și Dunării, *Revista română de studii internaționale*, nr. 6/1992;
- M. Duțu, Considerații privind dreptul european comunitar al mediului, *Revista română de studii internaționale* nr. 5-6/1993
- M. Duțu, Convenția privind protecția Mării Negre împotriva poluării, *Studii de drept românesc* nr. 3/1994;
- I. Dumitru, Discuții în legătură cu unele contravenții prevăzute în legea nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, *Dreptul*, nr. 2/1995
- E. Lupan, Proteguirea dreptului la un mediu sănătos, „*Dreptul*”, nr. 5/1997;
- E. Lupan, Eliberarea acordului și autorizației de mediu – măsură de prevenire a poluării mediului, I și II „*Revista de drept comercial*” nr. 5; 6/1997;

C. Documente, bibliografii

- Burhenne W. E., *Droit international de l'environnement*, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1994, documente, în 6 volume;
- *** *Legislation communautaire en matiere l'environnement*, 1993, în 7 volume, Bruxelles, 1991-1993;
- *** *A source book, of European Community Environmental Law*, Clarendon Press, Oxford, 1995;
- *** *L'environnement dans l'Union Europeenne*, 1995, Rapport en support à l'examen du cinquieme programme d'action pour l'environnement, Agence Europeenne pour l'Environnement, 1995
- *** *Europe environnement, colecția pe anii 1991-1997*;
- *** *Legislația mediului, culegere de acte normative*, Monitorul oficial, București, 1996;

- SISTEMUL DECIZIONAL AL ORGANIZAȚIEI
Ovidiu Nicolescu
(coordonator)
- ARTERA NAVIGABILĂ DUNĂRE-MAIN-RIHN
Alexandru Sobaru
Gabriel I. Năstase
- MEDIUL ÎNCONJURĂTOR, POLUARE ȘI PROTECȚIE
Sanda Vișan
(coordonator)
- CONȚINUTUL PRINCIPALILOR INDICATORI ECONOMICI
I. Căpanu
- PENTRU OAMENI ȘI PENTRU PROFIT
Kazuo Inamori
- CORIDORUL DE TRANSPORT EURO-ASIATIC
PRIN MAREA NEAGRĂ
Drumul mătășii în secolul XXI
Gheorghe Floricel
Mihai Vasiliade
Gabriel I. Năstase

Tipar:

Popul dragu print

0598
TIPOGRAFIA FED - Calea Rahovei 147,
sector 5 - București; Tel.: 3359318; Fax: 3373377

23.000,



I.S.B.N.: 973-590-038-6